ANDI ACHDIAN

tanah bagi yang tak bertanah

LANDREFORM PADA MASA DEMOKRASI TERPIMPIN 1960-1965



KEKAL PRESS

TANAH BAGI YANG TAK BERTANAH

LANDREFORM PADA MASA DEMOKRASI TERPIMPIN 1960-1965

ANDI ACHDIAN

KEKAL PRESS

TANAH BAGI YANG TAK BERTANAH:
LANDREFORM PADA MASA DEMOKRASI TERPIMPIN

112 + i-... halaman, 140 x 203 mm
ISBN

Cetakan pertama, September 2008

Diterbitkan oleh:
KEKAL PRESS
Perumahan Bogor Baru Blok B4 No 8-9
BOGOR 16152
0251-8326 791
E-mail: kekal.press@gmail.com

Hak pengarang dilindungi undang-undang.
Dilarang memperbanyak dan menggandakan
sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa seizin penerbit.

Dicetak oleh:
TINTA CREATIVE PRODUCTION
tinta.creativep@gmail.com

Isi di luar tanggung jawab percetakan

Didistribusikan oleh:
CV Samitra Media Utama
Komplek DKI Blok 0 3, Joglo,
Kembangan, Jakarta Barat.
samitramu@gmail.com
(021) 5848140

DAFTAR ISI

Pengantar Penerbit

PENDAHULUAN 1
Latar Belakang 1
Landreform dan Permasalahannya 10

BAB 1. Landasan Kemiskinan dan Keterbelakangan Tani di Jawa 13
Pola Penggarapan dan Hak atas Tanah di Jawa 13
Kolonialisme dan Transformasi Agraria di Jawa 16
Memburuknya Hubungan Agraris dan Diferensiasi Sosial 22
Penguasaan Tanah di Pedesaan 27
Keterbelakangan dan Kondisi Ekonomi Nasional 30

BAB 2. Pemerintahan Republik dan Masalah Agraria, 1945- 1957 36
Perkembangan Gerakan Petani 36
Kebijakan Agraria Setelah Revolusi Indonesia 45

BAB 3. Pemerintahan Demokrasi Terpimpin dan Kebijakan *Landreform* 53
Peralihan Struktur Politik 53
Reforma Agraria sebagai Landasan Ekonomi Nasional 57
Undang-undang Pokok Agraria dan Landreform 63
Pelaksanaan Landreform 72

BAB 4. Gejolak Pedesaan dan Radikalisasi Kaum Tani 75
Dorongan Keterlibatan Kaum Tani 75
Tuntutan dan Tindakan terhadap Kemacetan Landreform 85
Aksi Sepihak dan Tindakan Kekerasan di Pedesaan 87
Gejolak dan Pertentangan Politik Desa 97

PENUTUP 101

Daftar Pustaka 105
Tentang Penulis 112

PENDAHULUAN

LATAR BELAKANG

Bagi kebanyakan negara Dunia Ketiga, persoalan mengatasi keterbelakangan ekonomi secara nasional telah menjadi agenda penting setelah mereka berhasil membebaskan diri dari belenggu kolonialisme. Dengan menunjuk eksploitasi kapitalisme dalam sistem kolonial sebagai biang keladi, kebanyakan rezim di Dunia Ketiga memilih sendiri model pembangunan yang sesuai dengan kondisi yang mereka hadapi.

Hingga awal abad ke-20, usaha membangun basis perekonomian nasional di tiap-tiap negara Dunia Ketiga pada umumnya dilakukan dengan mengambil alternatif lain di luar model yang ada. Berdasarkan rumusan tersebut, negara-negara Dunia Ketiga tidak mengambil jalan

kapitalisme dengan sistem ekonomi liberal[1] atau sosialisme berdasarkan sistem etatisme[2] yang merupakan model dominan saat itu. Prinsip dasar yang dijalankan dalam kebijakan ekonominya adalah suatu rumusan ekonomi yang berusaha membangun proses industrialisasi melalui inovasi teknologi dan perakitan dalam suatu negara bangsa (*nation-state*). Jenis kebijakan ini menjadi populer sebagai strategi pembangunan Dunia Ketiga yang sering dinyatakan sebagai manifestasi nasionalisme ekonomi pada era 1960-an dan 1970-an. Aktor kunci yang menjadi pendorong kemajuan ekonomi adalah sektor negara yang terdiri dari birokrasi sipil atau militer. Bentuk kebijakan ini dikenal dengan istilah "kapitalisme negara" di mana proses akumulasi modal dijalankan oleh negara.[3]

Secara teoritis, apa yang dialami oleh masing-masing negara Dunia Ketiga dalam membangun ekonomi mereka adalah ketergantungan terhadap negara industri maju dalam struktur ekonomi dunia. Gambaran yang paling tegas dari kondisi ini adalah jenis pertukaran yang tidak seimbang (*unequal exchange*) dalam hubungan perdagangan internasional. Hal ini mengandaikan posisi keterbelakangan negara Dunia Ketiga yang terpaksa menempati kedudukannya sebagai eksportir bahan mentah dan manufaktur (produk perkebunan tanaman keras, tekstil, tambang, dan minyak) dengan nilai tukar rendah diban-

1. Dalam sistem ekonomi liberal aktifitas ekonomi bersandar pada kekuatan pasar yang bersandar pada modal swasta dan kepemilikan pribadi terhadap sumber daya ekonomi.
2. Prinsip etatisme merupakan suatu pengendalian aktivitas ekonomi oleh negara. Negara memegang posisi komando dalam menentukan tingkat produksi dan distribusi barang di dalam masyarakat.
3. James Petras. *Critical Perspectives on Imperialism and Social Class in the Third World*. Monhtly Review Press: New York, 1978, hal. 86 - 87.

dingkan produk-produk hasil industri negara maju dalam bentuk impor mesin, peralatan teknologi dll. Akibatnya, terjadi "pengeringan" modal dalam negeri yang harus dipakai untuk membiayai nilai impor yang terus meningkat.[4]

Di dalam negeri sendiri, gambaran keterbelakangan ekonomi itu ditandai oleh terbatasnya kemampuan pasar untuk menyerap produk dalam negeri, rendahnya tingkat industrialisasi, cadangan tenaga kerja yang melimpah dan tingkat pendapatan upah yang rendah. Dalam konteks ini, basis produksi agraria merupakan cermin yang paling tegas dari tingkat upah yang rendah dan terbatasnya pasar.[5]

Model umum yang menjadi dasar perencanaan ekonomi negara Dunia Ketiga adalah mendorong proses industrialisasi dengan cara memajukan sektor pertanian melalui proses modernisasi dan *landreform*. Salah satu langkah yang dilakukan adalah redistribusi tanah kepada para petani penggarap dan tanah kemudian menjadi hak milik mereka. Dengan demikian, proses ini menghapuskan suatu bentuk pemusatan pemilikan tanah di tangan segelintir orang dan meluaskan bentuk pemilikan tanah dengan menjadikan mayoritas petani di pedesaan sebagai petani penggarap yang merdeka. Sepanjang dekade 1960-an dan 1970-an, reforma agraria (*landreform*) telah menjadi kebijakan yang popular di beberapa negara Amerika Latin, Afrika, dan Asia sebagai cara dalam membangun perekonomian nasional mereka.[6]

4. Ernest Mandel. *Late Capitalism*. Verso: London, 1987, hal. 343 - 376.
5. *Ibid.,* hal. 367.
6. Peter Dorner. *Land Reforms and Economic Development*. Australia: Penguin Books Ltd, 1972, hal. 16 - 37.

Pengalaman Indonesia sebagai negara merdeka baru pada pertengahan abad ke-20 menegaskan salah satu usaha negara Dunia Ketiga untuk melepaskan diri dari ketergantungan pada sistem ekonomi internasional. Sulitnya kondisi perekonomian Indonesia saat itu ditengarai bersumber pada tingginya tingkat inflasi, kemerosotan nilai ekspor di pasar dunia, kemunduran tingkat produksi, serta lemahnya modal. Merosotnya nilai ekspor komoditi tanaman keras di pasaran dunia menyebabkan menurunnya tingkat produksi tanaman keras seperti gula, karet, minyak kelapa sawit, kopi dan lainnya.[7]

Selain itu, politik bumi hangus yang dijalankan oleh pihak republik selama masa-masa Revolusi Fisik turut mempengaruhi proses kemunduran produksi di dalam negeri. Tingkat konsumsi dalam negeri pasca perang masih berada di bawah tingkat rata-rata 1938-1939. Konsumsi per kapita tahun 1950 jadi semakin rendah akibat stagnannya tingkat produksi sementara jumlah penduduk terus bertambah.[8]

Memasuki periode Demokrasi Terpimpin, usaha membangun basis perekonomian nasional agar lepas dari ketergantungan pada konjungtur perekonomian dunia telah mendorong pemerintah untuk melakukan program perombakan agraria atau *landreform* sebagai dasar industrialisasi nasional. Pada peringatan hari kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1959 Presiden Soekarno dalam pidatonya yang berjudul *Penemuan Kembali Revolusi Kita* menegaskan tentang perlunya perombakan *hak*

7. Bank Indonesia. *Laporan Tahun Pembukuan 1958 - 1959*. G. Kolf & Co. : Jakarta, 1958. hal 16.
8. H. de Meel. "Impediments to Economic Progress in Indonesia," *Pacific Affair*. Vol. XXIV, No. 1, March 1957, hal. 39 - 40.

eigendom dalam persoalan tanah sebagai bagian dari usaha menata perekonomian nasional Indonesia.[9]

Dengan kata lain, pada saat itu mulai dipikirkan suatu langkah perombakan terhadap persoalan tanah, dari hukum tanah yang bersifat kolonial menuju hukum tanah yang bersifat nasional.[10] Berdasarkan program tersebut, pemerintah berharap dapat keluar dari kesulitan-kesulitan ekonomi dan membangun basis agraria yang kuat di dalam negeri. Usul ini pertama kali dicanangkan oleh lembaga Dewan Pertimbangan Agung (DPA) pada tanggal 13 Januari 1960. Lima bulan kemudian, kebijakan pembangunan ekonomi nasional dirumuskan melalui pelaksanaan *landreform* secara nasional di Indonesia.[11] DPA menyebutkan bahwa pelaksanaan *landreform* ditujukan sebagai suatu sarana menciptakan masyarakat adil dan makmur serta bertujuan meningkatkan standar kehidupan bangsa Indonesia.

Di Indonesia, *landreform* dilakukan dengan cara menetapkan suatu batas minimum pemilikan tanah yang luasnya dianggap cukup untuk menjamin kehidupan petani dan penetapan batas maksimum untuk mengawasi pemilikan tanah yang berlebihan.[12] Kebijakan tersebut didasarkan pada Undang-Undang Pokok Agraria No. 5/1960

9. Lihat pidato Soekarno, "Penemuan Kembali Revolusi Kita" dalam *Amanat Proklamasi III, 1959 - 1960*. PT. Inti Idayu Press, Jakarta 1986. hl 116.
10. *Undang-undang Pokok Agraria dan Landreform R.I.* Jajasan Pertanian Nasional, Djakarta, 1961. hal. 5.
11. E. Utrecht. "Landreform in Indonesia," dalam *B.I.E.S.* Vol. V, No. 3, November 1966, hal 71 - 72.
12. Selo Soemardjan. "Landreform di Indonesia", dalam Soediono M.P. & Wiradi Gunawan. *Dua Abad Penguasaan Tanah*. PT. Gramedia: Jakarta, 1984, hal. 107.

yang tercantum dalam pasal 7 dan pasal 17 yang menjadi landasan umum pelaksanaan *landreform* di Indonesia.[13]

Meskipun demikian, dalam menentukan prinsip-prinsip dasar pelaksanaan kebijakan *landreform* tersebut, sebelumnya harus dicapai kompromi terlebih dahulu antar kekuatan-kekuatan sosial politik yang ada pada saat itu. Kelompok radikal dalam parlemen yang terdiri dari anggota Partai Komunis Indonesia (PKI) beserta organisasi-organisasi yang mewakili buruh tani dan petani miskin seperti Barisan Tani Indonesia (BTI)[14] dan Petani Nasional Indonesia (PETANI)[15] mengajukan tuntutan bahwa tanah harus diberikan kepada petani penggarap.[16] Menurut wakil organisasi-organisasi tersebut, apabila prinsip ini terlaksana, maka sistem bagi hasil yang merupakan bentuk sisa-sisa eksploitasi feodal[17] di Indonesia akan turut terhapuskan. Pandangan mereka terhadap bagaimana bentuk eksploitasi feodal itu dalam konteks sejarah Indonesia dinyatakan dalam bentuk hubungan yang ekploitatif antara tuan tanah yang menguasai tanah luas terhadap petani penggarap yang mengerjakan tanah tuan tanah me-

13. Jajasan Pertanian Nasional, *Undang-Undang Pokok Agraria dan Landreform R.I.* Djakarta, 1961, hal. 16 - 21.
14. Ormas tani yang terafiliasi dengan PKI.
15. Ormas tani yang terafiliasi dengan PNI.
16. Untuk uraian tentang berbagai bentuk organisasi kaum tani akan dibahas dalam bab selanjutnya. Pembahasan tentang organisasi-organisasi petani dan konteks politik tahun 1960-an dapat dilihat dalam Gerrit Huizer. *Basiswerk in derde Wereld. Boerenbewegingen in Indonesie voor 1965*. Ter Elfder Ure: Utrceht, 1972.
17. Analisis sosiologis cukup mendalam mengenai struktur feodal di Indonesia, dengan menggunakan pengalaman sejarah Eropa sebagai kerangka acuannya, dapat dilihat dalam D.H. Burger. P*erubahan-perubahan Struktur dalam Masyarakat Jawa*. Penerbit Bhratara: Jakarta, 1977.

lalui sistem bagi hasil, ijon, gadai, dan praktik lintah darat yang merajalela di pedesaan Indonesia.

Sebelum persoalan tentang redistribusi tanah ini dikemukakan dalam parlemen, PKI dan organisasi-organisasi yang berafiliasi dengannya telah mengajukan tuntutan penerapan undang-undang yang bertujuan membatasi nilai sewa tanah dan jaminan keamanan bagi kaum tani pada tahun 1958. Selain itu, PKI menuntut pula perombakan sistem bagi hasil sebesar 5 : 5 yang menguntungkan petani penggarap. Tekanan dari PKI dan BTI di parlemen terhadap pemerintah dalam melaksanakan keputusan itu menjadi salah satu dasar bagi ditetapkannya Undang-undang Pokok Bagi Hasil (UUPBH) yang berlaku di seluruh Jawa pada Oktober 1961.[18] Sedangkan bagi sebagian besar organisasi-organisasi yang berbasiskan keagamaan, konsep tersebut menyalahi prinsip kesucian hak milik atas tanah. Kesucian hak milik tersebut dinyatakan dengan argumentasi bahwa hak milik terhadap tanah tidak dapat dilepaskan dari seseorang yang diwariskan oleh nenek moyangnya. Lebih lanjut, konsep tersebut mengacu pada hak-hak atas tanah dari lembaga-lembaga agama seperti tanah wakaf untuk masjid dan lembaga agama Islam lainnya, tanah laba pura untuk kompleks candi Hindu serta tanah yang dimiliki gereja.[19]

Jalan tengah atas pertentangan tersebut dicetuskan oleh Presiden Soekarno dan Menteri Agraria Sadjarwo dengan menawarkan konsep pemilikan maksimum dan

18. Lihat Rex Mortimer. *The Indonesia Communist Party and Landreform 1959 - 1965*. Monash Papers on Southeast Asia. No. 1, 1972. Victoria. Hal. 12 -13.
19. Ernest Utrecht. *Op.Cit.,* hal. 72 - 73.

minimum dalam pemilikan tanah.[20] Secara prinsip mereka mendukung posisi radikal terhadap persoalan tanah di Indonesia, tetapi pelaksanaannya dilakukan secara bertahap dengan tetap menjamin bentuk kepemilikan tanah.[21]

Prinsip inilah yang kemudian digunakan dalam menetapkan keputusan Undang-undang Agraria oleh Dewan Perwakilan Rakjat-Gotong Rojong (DPR-GR) pada akhir tahun 1960. Pada tanggal 24 September 1960 secara resmi Undang -undang Pokok Agraria No. 5/1960 diumumkan oleh pemerintah.[22] Berdasarkan konteks historis kelahirannya, undang-undang tersebut menjadi suatu landasan dasar peralihan sistem hukum tanah kolonial menjadi hukum agraria yang bersifat nasional.[23] Pelaksanaan *landreform* yang didasarkan pada Undang-undang Pokok Agraria mengandung ketentuan yang terdiri dari: (1) Tanah pertanian adalah untuk petani penggarap; (2) Hak utama atas tanah, misalnya hak milik pribadi adalah

20. Berdasarkan konsepsi ini, perdebatan tentang status kepemilikan tanah secara individual dikeluarkan dari agenda. Pembatasan pemilikan tersebut pada prinsipnya masih mengakui keberadaan hak milik sebagai bentuk hubungan sosial yang ada. Persoalan ini ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 56/1960 tentang penetapan luas tanah. Lihat "Undang-undang Pokok Agraria dan Landreform R.I.", *Op.cit.,* hal 54 - 58.
21. *Ibid.,* hal. 73.
22. E. Utrecht. *Op.cit.,* hal. 72 - 73.
23. Penjelasan tentang dualisme antara hukum Barat dan hukum adat di Indonesia yang berhubungan dengan persoalan penggarapan dan pemilikan tanah dapat dilihat dalam A. Teluki. *Perbandingan Hak Milik Atas Tanah dan Recht van Eigendom*. PT. Eresco, Bandung. 1966. Bandingkan pula dengan Drs. Soedigdo Hardjosudarmo. *Masalah Tanah di Indonesia (Suatu Studi Sekitar Pelaksanaan Landreform di Djawa dan Madura)*. Bhratara. Djakarta. 1970; serta Edy Ruchiyat, *S.H. Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*. Penerbit Alumni, Bandung. 1986.

khusus untuk warga negara Indonesia, tetapi warga negara asing dapat memperoleh tambahan untuk menyewa atau memakai tanah dalam jangka waktu dan luas tertentu yang diatur oleh Undang-undang; (3) Pemilikan tanah *absentee*[24] tidak dibenarkan, kecuali bagi mereka yang bertugas aktif dalam dinas negara dan hal pengecualian lainnya; (4) Petani-petani yang ekonominya lemah harus dilindungi terhadap mereka yang kedudukannya kuat. Selain merupakan suatu praktik pembagian tanah dan menjadikannya sebagai hak milik petani *landreform* pada saat itu dijalankan bersamaan dengan penetapan kembali sistem bagi hasil yang merupakan bentuk penggarapan yang umum di Jawa.[25]

Dengan tumbangnya era Demokrasi Terpimpin, kebijakan *landreform* kini tidak lagi menjadi alat penting bagi kemajuan pertanian di Indonesia. Malah ada anggapan bahwa pelaksanaan *landreform* itu "gagal" dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Pembagian tanah dan usaha meningkatkan taraf hidup kaum tani melalui pengaturan perjanjian bagi hasil setelah periode Demokrasi Terpimpin tidak lagi dilaksanakan di Indonesia. Bahkan, setelah 1966 banyak terjadi tanah-tanah yang telah dibagikan diambil kembali oleh pemiliknya yang lama, atau petani yang telah menerima tanah hasil pembagian menjual kembali tanahnya.[26] Individuisasi tanah ternyata tidak mampu menciptakan sosok tani merdeka yang menjadi

24. Tanah *absentee* adalah tanah-tanah yang dimiliki oleh orang yang bukan penduduk desa setempat dan juga pemilik bukan petani yang menjadikan tanah yang dimilikinya sebagai tanah garapan.
25. Mr. A.B. Loebis. *Landreform, U.U. Pokok Agraria, UU Bagi Hasil, Peraturan Pendaftaran Tanah*. Djakarta, 1962. hal. 13.
26. Utrecht. *Op.cit.,* hal. 86 - 87.

dasar dilaksanakannya redistribusi tanah itu sendiri.

Persoalannya kemudian: apa yang menjadi akar kegagalan *landreform* di Indonesia? Guna mendapatkan jawaban tersebut, sebagai fokus buku ini saya berusaha mengulas kembali persoalan-persoalan yang terdapat dalam praktik *landreform* sejak ditetapkan undang-undang pelaksanaannya hingga berakhirnya aksi sepihak, tepatnya antara 1960 sampai dengan munculnya gejolak di pedesaan pada akhir 1964 dan awal 1965.

LANDREFORM DAN PERMASALAHANNYA

Sampai saat ini, masih cukup sulit didapat suatu konsensus umum dalam perangkat analisis di antara para sarjana yang mengulas problem pertanian dan politik pedesaan di Indonesia. Konsepsi *shared poverty* dan aliran dari Geertz dalam mengulas masalah pedesaan dan kaum tani merupakan satu kerangka teoritik yang sering digunakan oleh para sarjana.[27] Tetapi, pandangan Geertz bukanlah satu-satunya teori yang ada. Studi yang dilakukan oleh Frans Husken memberikan alternatif lain dalam melihat proses perkembangan masyarakat pedesaan di Jawa, dengan berpatokan pada proses diferensiasi dan polarisasi kelas di pedesaan sebagai titik tolak analisanya.[28]

Terkait persoalan *landreform* pada periode 1960-an,

27. Lihat studi-studi pedesaan seperti yang dilakukan oleh Margo L. Lyons. *Bases of Conflict in Rural Java.* 1970., dan R.R. Jay. *Javanese Villagers. Social Relations in Mojokuto.* (1969).
28. Frans Husken. *Een Dorp op Java: Sociale Differentiatie in Een Boerengeemenschap*, 1850-1980. ACASEA: Harleem, 1988. Hal. 167-188.

perdebatan-perdebatan teoritik tersebut menjadi menarik untuk diulas kembali sebagai titik tolak penulisan buku ini. Meski demikian, saya tidak bermaksud melakukan kajian teoritik atau pembuktian empirik terhadap teori-teori tersebut di atas. Saya hanya akan mengungkapkan kembali persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat pedesaan berkaitan dengan kebijakan *landreform* pada dekade 1960-an.

Analisa saya lebih terfokus pada persoalan sejauh manakah kebijakan negara untuk melakukan perombakan struktur agraria dapat dilaksanakan dalam konteks kekuasaan pemerintahan Demokrasi Terpimpin? Selain itu, hal lain yang menarik untuk dijelaskan adalah bagaimana dasar-dasar pemikiran ke arah *landreform* yang menjadi kebijakan negara berhadapan dengan militansi pergerakan kaum tani melalui partai dan organisasi massa tani. Hal ini didasarkan atas serangkaian peristiwa yang menjurus pada aksi kekerasan di pedesaan Jawa akhir 1964 serta di Klaten dan Banyuwangi awal 1965.[29]

Dari uraian-uraian di atas persoalan *landreform* di Indonesia dalam praktiknya bukan cuma sekadar suatu proses perombakan agraria secara teknis antara pemerintah dan mayoritas kaum tani di pedesaan Jawa, melainkan juga sangat ditentukan oleh arah dan intensitas persaingan politik antara kekuatan-kekuatan politik pada saat itu. Dengan demikian, terdapat suatu gambaran

29. Lihat Sartono Kartodirdjo dalam *Agrarian Unrest and Peasant Mobilization of Java in the Nineteen Sixties.* Paper submitted to Seventh IAHA Conference, Bangkok, August 22-26, 1977. Uraian lebih detail tentang kasus ini terdapat dalam Studi Pedesaan & Kawasan UGM. *Keresahan Pedesaan Pada Tahun 1960-an*. Yayasan Panca Sila Sakti Jakarta, 1982.

bahwa usaha melakukan perombakan agraria oleh negara secara tidak langsung berhubungan dengan intensitas konflik agraria yang mewarnai gejolak dan perimbangan politik nasional di antara kekuatan politik yang ada, seperti partai dan organisasi sosial lainnya.

Pembahasan tentang kegagalan pemerintahan Demokrasi Terpimpin menjalankan kebijakan *landreform*, dalam berbagai analisis sering dikatakan terkait dengan kondisi obyektif pertanian yang terbatas. Selain itu, prinsip-prinsip dasar yang ada dalam kebijakan tersebut dianggap tidak relevan dengan situasi yang ada, seperti rasio perbandingan pemilikan tanah yang terlalu luas dibandingkan jumlah penduduk yang terlibat dalam aktivitas pertanian. Analisis lain menyebutkan bahwa akar kegagalannya terkait dengan tingkat ketegangan atau konflik politik yang bersumbu pada konflik aliran dan kelas yang menjadi landasan mengapa PKI gagal memobilisir petani dalam strategi politiknya.

Dalam buku ini saya tidak lagi mempermasalahkan apakah dasar kegagalan tersebut terkait dengan masalah struktur kelas atau kesadaran politik petani di pedesaan. Yang jadi masalah utamanya, bagi saya adalah bahwa program *landreform* di Indonesia, khususnya Jawa, berjalan dalam kondisi lemahnya kekuasaan negara untuk melaksanakan program tersebut. Pengalaman sejarah di berbagai negara yang menjalankan program *landreform* membuktikan bahwa pelaksanaan program ini membutuhkan tingkat stabilitas politik dan kekuasaan negara yang kuat. Pada hemat saya, prasyarat inilah yang tidak dimiliki oleh pemerintahan Demokrasi Terpimpin ketika program *landreform* dilaksanakan.

1

LANDASAN KEMISKINAN KAUM TANI DAN KETERBELAKANGAN EKONOMI DI JAWA

POLA PENGGARAPAN DAN HAK ATAS TANAH DI JAWA

Tatanan agraria tradisional di Jawa berubah seiring dengan masuknya kekuatan kolonialisme, dan tentunya bersama dengan itu, berubah pulalah jenis-jenis penguasaan dan pemilikan tanah yang ada di Jawa. Secara umum, ada dua kategori yang dapat dibedakan dalam pola pemilikan tanah ini: *pertama*, pemilikan secara individual yang dapat diwariskan; dan *kedua*, pemilikan komunal yang diatur dalam sistem rotasi tetap atau bergilir di antara masing-masing petani penggarap di desa.[1]

1. Peter Boomgaard. *Between Sovereign Domain and Servile Tenure: The Development of Rights to Land in Java, 1780 - 1870.* Amsterdam: Free University Press, 1989, hal. 1.

Sebelumnya, seringkali dikatakan bahwa praktik penggarapan secara komunal merupakan karakter dasar pola pertanian tradisional. Namun, dari berbagai kajian belakangan ini terbukti bahwa sistem tanah komunal ternyata bukanlah bentuk penguasaan tanah yang alamiah ada dalam masyarakat Jawa.[2] Perkembangan praktik tanah komunal lebih merupakan kreasi kolonial sejak berlakunya sistem Tanam Paksa di Hindia-Belanda.[3]

Pengenalan sistem tanah kolonial terhadap kaum tani di pedesaan Jawa berkaitan erat dengan adaptasi pola pengaturan penggarapan masyarakat pribumi yang bersandar pada prinsip ulayat (*beschikkingrechts*) yang dipadukan dengan sistem sewa tanah Raffles. Selama kekuasaan *interregnum* Inggris di Hindia-Belanda sepanjang tahun 1811-1816, Inggris di bawah Gubernur Jendral T.S. Raffles memproklamirkan prinsip penguasaan negara terhadap tanah atau prinsip *domeinverklaring*. Berdasarkan prinsip tersebut, para petani diwajibkan membayar panjak dalam bentuk uang dikarenakan kedudukannya sebagai penyewa tanah negara.[4]

Dalam realitas historisnya, ada banyak istilah untuk bentuk penggarapan ini, seperti hak ulayat di Minangkabau, tanah perkebunan di Ambon; *wewengkon desa* di Jawa dan Bali, dan lainnya. Berdasarkan prinsip ini, maka setiap penduduk yang menjadi anggota persekutu-

2. Lihat Robert Va Niel. *Java Under The Cultivation System.* Leiden: KITLV Press, 1992.
3. *Ibid.,* hal. 155 - 179.
4. Van Vollenhaven. *Het Adatsrecht van Nederlandsch-Indie.* Tweede Deel. Leiden: Voorhen E.J. Brill, 1931, hal. 484 - 485. Analisis lebih lanjut tentang prinsip penguasaan tanah oleh negara dan kaitannya dalam pelaksanaan sistem tanam paksa di Jawa dapat dilihat dalam Robert Van Niel., *Op.cit.,* hal. 5 - 28.

an memiliki hak untuk menggarap dan mengambil sesuatu manfaat dari tanah yang ada dalam desa, dengan serangkaian kewajiban yang kemudian harus dipatuhinya. Prinsip ini memberikan jaminan bagi setiap penduduk desa untuk mendapatkan kehidupan dari sumber daya yang dimiliki oleh desa tersebut. Hal ini membuktikan bahwa kedaulatan atas tanah tidak ditentukan secara sepihak oleh para penguasa tradisional Jawa. Raja dan para penguasa tradisional lainnya hanya memungut pajak dalam bentuk hasil bumi dan tenaga kerja yang berada dalam wilayah kekuasaannya.[5]

Perkembangan sistem Tanam Paksa (*cultuurstelsel*) pada akhirnya meruntuhkan kedudukan petani pribumi yang tidak lagi memiliki akses langsung dalam pemilikan dan penguasaan terhadap tanah. Strategi dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja bagi perkebunan-perkebunan pemerintah telah menyebabkan tanah terus dibagikan kepada setiap petani yang bersedia menyumbangkan tenaga kerjanya bagi pemerintah. Akibat langsung dari proses ini adalah meningkatnya fragmentasi tanah karena tuntutan akan tenaga kerja yang terus bertambah menyebabkan semakin banyak tanah harus dibagikan pemerintah kepada petani.[6]

Memasuki akhir abad ke-19, perkembangan baru mulai terjadi dengan hadirnya para pengusaha perkebunan

5. Lihat, Mochammad Tauchid. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan Rakjat Indonesia.* Vol. I. Djakarta: Penerbit Tjakrawala, 1952, hal. 103. Bandingkan pula dengan Ong Hok Ham, "Perubahan Sosial di Madiun Selama Abad XIX: Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Panguasaan Tanah", dalam Soediono M.P & Gunawan Wiradi. (ed)., *Dua Abad Penguasaan Tanah.* Jakarta: PT. Gramedia, 1984, hal. 3 - 26.
6. Jan Breman. *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja: Jawa di Masa Kolonial.* Jakarta: LP3ES, 1986, hal. 19 - 36.

swasta Hindia-Belanda. Perkembangan usaha perkebunan oleh pengusaha swasta menyebabkan timbulnya kebutuhan akan jaminan penyediaan tanah yang lebih pasti dan sistem sewa yang lebih panjang. Berdasarkan kebutuhan tersebut, maka pada 1870 pemerintah mengeluarkan undang-undang baru yang mengatur persoalan tanah yang lebih dikenal dengan *Agrarische Wet* 1870.[7] Makna dari undang-undang ini bagi rakyat pribumi adalah kesempatan pemilikan tanah secara individual atau hak *eigendom*[8] terhadap tanah dan penghapusan sistem penggarapan tanah komunal yang berlaku sebelumnya.[9] Selain itu, sejak tahun 1860 sampai dengan tahun 1915 pemerintah menghapuskan pula sistem pelayanan kerja wajib (*corvee labour*) dan sebagai gantinya diberlakukan sistem pajak kepala sebagai sumber pendapatan pemerintah yang baru.[10] Rangkaian kebijakan tersebut mendorong perubahan dalam pola pemilikan tanah dan sistem hubungan kerja di Jawa memasuki abad ke-20.

KOLONIALISME DAN TRANSFORMASI AGRARIA DI JAWA

Persoalan yang patut diajukan sejak kolonialisme Belanda menancapkan kekuasaannya di Jawa sepanjang abad

7. Vollenhoven. *Op.cit.,* hal. 488 - 498.
8. Hak *eigendom* adalah pengakuan hak milik atas tanah secara individual oleh masyarakat pribumi yang diakui dalam undang-undang kolonial.
9. A. Teluki. *Perbandingan Hak Milik Atas Tanah dan Recht Van Eigendom.* Bandung: PT. Eresco, 1966, hal. 8 -11.
10. Willem Wolters; "From Corvee to Contract Labour," dalam Rober Cribb (ed). *The Late Colonial State in Indonesia.* Leiden: KITLV Press, 1994, hal. 175.

TABEL 1. PERUBAHAN POLA PEMILIKAN TANAH DI JAWA DAN MADURA 1882-1932 (DALAM RIBUAN HEKTAR)

Jenis Penguasaan Tanah	1882		1907		1932	
	Luas	%	Luas	%	Luas	%
Tanah milik individual	1.760	48	3.150	64	5.459	83
Tanah Komunal:						
- Tetap	810	22	1.000	20	597	9
- Bergilir	780	21	545	11	297	4
Tanah Desa	340	9	205	5	242	4

Sumber: William Wolters, "From Corvee to Contract Labour", dalam Robert Cribb. *The Late Colonial State.* KITLV: Leiden. 1994. Hal. 176.

ke-19 sampai dengan awal abad ke-20 adalah sejauh manakah perubahan yang terjadi ketika produksi tanaman ekspor menjadi dasar aktivitas perekonomian modern di Jawa, khususnya terhadap mayoritas kaum tani di pedesaan? Clifford Geertz dalam kajiannya mengenai involusi pertanian pernah mengemukakan:

> *Berbeda dengan Puerto Rico, misalnya, industri gula itu tidak memaksa kaum tani yang baru melembaga untuk digiring masuk ke perkebunan* enklave, *dan menurunkan derajat mereka menjadi angkatan kerja yang tidak memiliki tanah, sepenuhnya menjadi kaum proletar. Buruh tebu di Jawa adalah tetap petani yang sekaligus menjadi kuli, tetap petani rumah tangga yang berorientasi komunitas dan sekaligus juga buruh upahan. Kakinya yang sebelah tertancap di lumpur sawah, yang sebelah lagi menginjak lantai pabrik.*[11]

11. Clifford Geertz. *Involusi Pertanian.* Bharata: Jakarta. 1983. Hal. 94.

Uraian Geertz di atas menegaskan bahwa di bawah perkembangan sistem kapitalisme selama periode kolonial, usaha pertanian pribumi tidak mengalami suatu perubahan berarti. Ia tetap bertahan dalam mekanisme pertanian tradisional, dan seiring dengan pertumbuhan penduduk, aktivitas pertanian tetap menjadi tumpuan bagi mayoritas kaum tani di pedesaan. Akibatnya adalah semakin meningkatnya jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam aktivitas pertanian, sementara pada saat yang sama tingkat produksi mengalami stagnasi. Geertz memformulasikan proses seperti itu sebagai suatu proses pemiskinan bersama (*shared poverty*) dan involusi dalam aktivitas pertanian.[12] Gambaran yang hampir sama tentang persoalan tersebut dilontarkan oleh Boeke yang menyatakan tidak adanya singgungan antara perkembangan ekonomi kapitalis melalui perkebunan besar dan kegiatan ekonomi non-kapitalis pedesaan di lain pihak. Perkembangan kapitalisme melalui sektor ekonomi modern tidak memiliki keterkaitan langsung dengan aktivitas pertanian tradisional yang padat tenaga kerja. Konsep dualisme yang ditawarkannya menunjukkan keduanya berjalan sendiri-sendiri tanpa hubungan saling menentukan.[13]

Namun demikian, pandangan di atas menurut saya masih memiliki kelemahan dalam melihat perkembangan aktivitas perekonomian pribumi di bidang pertanian seiring dengan perkembangan kapitalisme di Hindia Belanda. Sebagai suatu pengantar, saya hendak memberikan beberapa catatan tentang proses penetrasi kapitalisme dan efek-efeknya yang diwakili oleh perkebunan besar ter-

12. *Ibid.,* hal. 130.
13. Lihat J.H. Boeke, *Economic Policy of Dual Societies.* Institute of Pasific Relations: New York, 1953.

hadap mayoritas petani di pedesaan Jawa. Faktor-faktor ekonomi di pedesaan seperti tanah, tenaga kerja, modal, upah, harga dan sewa patut diperhatikan di samping perkembangan perkebunan dan manufaktur sebagai landasan utama berkembangnya kapitalisme di Jawa.[14]

Perkembangan kapitalisme di Hindia Belanda saat itu terkait erat dengan perkembangan perkebunan dan ekspor komoditi tanaman keras di pasaran dunia. Sejak diberlakukannya politik liberal pada 1870, pengusaha-pengusaha perkebunan Belanda dan negara Eropa lainnya mendapatkan jumlah keuntungan luar biasa yang berlandaskan pada *colonial super profit*. Istilah ini mengacu pada kondisi akumulasi modal luar biasa akibat investasi modal asing mendapatkan tenaga kerja yang bekerja dalam jam yang panjang dan upah rendah. Di samping itu, pihak pemodal tidak perlu menanggung beban pembangunan infrastruktur seperti fasilitas transportasi dan komunikasi yang dibiayai oleh pungutan pajak terhadap penduduk jajahan oleh pemerintah kolonial.[15]

Berbeda dengan analisa Geertz atau Boeke, beberapa studi mutakhir membuktikan bahwa perkembangan kapitalisme di Hindia Belanda memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap kehidupan mayoritas kaum tani di wilayah pedesaan Jawa.[16] Pandangan ini semakin diperkuat apabila kita cermati proses komersialisasi da-

14. Kuntowijoyo menunjukkan faktor-faktor yang perlu diperhatikan sebagai metode untuk memahami rangkaian perubahan di pedesaan. Lihat Kuntowijoyo. *Metodologi Sejarah*. PT. Tiara Wacana: Yogyakarta, 1994, hal. 87.
15. Ernest Mandel. *Op.Cit.,* hal. 345.
16. Pandangan ini dikemukakan dalam berbagai studi para sarjana seperti Frans Husken. *Een Dorp op Java Sociale Differentiatie in een Boerengemeenschap, 1850-1980, Netherlands:* Acasea, 1988.; G.R.

lam aktivitas kehidupan sosial. Selain itu, transformasi sosial selama kolonialisme menunjukkan pula peralihan kehidupan kaum tani sejajar dengan perkembangan kapitalisme. Hal ini sesuai dengan argumentasi James Scott tentang kondisi subsistensi kaum tani yang mengalami perubahan drastis.

Sebagai suatu gambaran lebih mendetail tentang proses perubahan yang ditimbulkan dalam komersialisasi pertanian di Jawa selama periode kolonial, beberapa faktor penting dalam analisis Scott cukup berguna bagi kita untuk melihat sejauh mana dampak tersebut dialami oleh mayoritas kaum tani di pedesaan. Scott menganalisa pola perubahan itu dengan memperhatikan faktor-faktor seperti erosi hubungan patron-klien antara petani penggarap dan pemilik tanah, semakin tertutupnya sumber daya di lingkungan desa yang tersedia, menciutnya pendapatan tambahan dalam aktivitas ekonomi tradisional petani dan lainnya.[17] Intinya, ketidakstabilan relatif dari tingkat kesejahteraan kelompok penggarap bagi hasil, petani pemilik kecil, dan buruh tani di desa, sejajar dengan semakin meluasnya pengaruh kapitalisme selama periode kolonial.[18]

Uang telah menjadi bagian penting dari aktivitas ekonomi sebagai pembayaran pajak, sewa tanah, upah, transportasi hasil bumi, membeli beras, minyak goreng, sabun, pakaian dan komoditi lainnya yang membuat penduduk

Knight, "Capitalism and Commodity Production in Java" dalam H. Alavi et.al., eds., *Capitalism and Colonial Mode of Production.* London: Croom Helm, 1982, Hal. 119-158; R.E. Elson, *Javanese Peasants and the Colonial Sugar Industry. Impact and Change in an East Java Residency, 1830-1940.* Singapore: Oxford University Press, 1984.

17. Untuk jelasnya, lihat James C. Scott. *Moral Ekonomi Petani, Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara.* Jakarta: LP3ES, 1989, hal. 87.
18. *Ibid.,* hal. 86-87.

desa terus membutuhkan uang. Untuk mendapatkan uang, petani biasanya menyewakan tanah mereka atau bekerja di perkebunan. Dan dalam situasi krisis, dampaknya sangat memukul kehidupan kaum tani untuk mencukupi kehidupan mereka.[19]

Selain meminjam kredit, pemenuhan kebutuhan hidup didapat petani dengan bekerja di pabrik atau perkebunan. Toh kedua sumber penghasilan ini tidak pernah mencukupi sampai akhirnya mereka pun terjerat utang dan secara umum terjadi proses pemiskinan. Ketergantungan terhadap peminjaman uang atau kredit terus menjadi gejala umum menjelang abad ke-20. Tidak jarang petani yang menyewakan tanahnya harus memperpanjang sewa tanah dengan industri gula sebelum masa sewanya berakhir untuk mendapatkan uang.

Problem kekurangan pangan dan uang merupakan gejala kemiskinan yang dialami petani Jawa saat proses komersialisasi di pedesaan menghebat. Perhitungan tahun 1930 menunjukkan sekitar 8 juta petani di Jawa menggarap lahan yang luasnya bertambah hanya sekitar 3 persen, sehingga lahan rata-rata terus menyempit menjadi hanya sekitar 0,87 hektar per orangnya.[20] Memburuknya kondisi umum kehidupan kaum tani di Jawa pada

19. Studi Elson mengenai periode krisis menunjukkan bagaimana proses tersebut mendorong alienasi pemilikan dan penguasaan tanah di kalangan petani kecil dan petani miskin dan akumulasi tanah di kalangan petani kaya, lintah darat, dan tuan tanah. Pada masa-nasa sulit, kaum tani mulai menyadari bahwa tanah yang mereka miliki menawarkan suatu jaminan ekonomi melalui sewa, gadai, dan ijon yang bisa menghasilkan sejumlah uang untuk menutupi kebutuhan yang terus meningkat selama krisis ekonomi. Lihat R.E. Elson. *Op.Cit.*, hal. 175-176.
20. E. de Vries. *Pertanian dan kemiskinan di Jawa*, Bhratara: Jakarta, 1982. hal. 110.

awal abad ini ditunjukan pula oleh merosotnya nilai tukar produksi pertanian terhadap hasil industri. Para petani di pedesaan pada tahun 1939 harus membayar dua setengah kali lipat hasil bumi mereka untuk memperoleh barang hasil industri dibandingkan pada tahun 1913.[21]

Dalam masa-masa sulit selama periode krisis, mayoritas kaum tani di pedesaan meresponsnya dengan mengalihkan pola makanannya. Dalam laporan dokter-dokter pemerintah kolonial selama tahun 1934, diberitakan bahwa rakyat di daerah kabupaten Purwokerto, Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Cilacap dan Karanganyar memakan makanan lain sebagai pengganti beras seperti *gaber* (limbah ubi kayu yang merupakan makanan babi); *gelang* (sagu dari pohon enau yang merupakan makanan itik); *bonggol* (bagian bawah batang pisang sebagai makanan babi); *tancang* atau tanaman enceng gondok, *tlancang* (keong kecil yang ditumbuk) dan *dedeg* (dedak padi sebagai makanan kuda). Laporan tersebut menunjukan masih banyak jenis makanan lain yang dimakan oleh kaum tani yang pada akhirnya banyak menyebabkan kematian karena keracunan pangan.[22]

MEMBURUKNYA HUBUNGAN AGRARIS DAN DIFERENSIASI SOSIAL

Seiring perkembangan kapitalisme dan meningkatnya komersialisasi di pedesaan, kontradiksi dalam sistem penggarapan meningkat tajam dengan semakin memburuknya hubungan-hubungan agraris di pedesaan. Uraian

21. *Ibid.,* hal. 114.
22. *Ibid.,* hal. 45.

Scott menggambarkan bagiamana proses memburuknya hubungan tersebut melalui faktor-faktor seperti ketimpangan pola pemilikan dan penguasaan tanah, pertambahan penduduk, fluktuasi harga, menyempitnya kerja sampingan yang menyebabkan kedudukan tuan tanah semakin kuat mengahadapi para petani penyewa dan buruh tani di pedesaan. Tuan tanah dapat menekan tingkat upah dan imbangan bagi hasil akibat meningkatnya jumlah penggarap yang saling bersaing mendapatkan kesempatan garap dan belitan utang yang dialami oleh mayoritas mkaum tani di pedesaan.[23]

Penyelidikan Meyer Renneft di Cirebon membuktikan gejala pemusatan tanah di segelintir orang dan semakin meningkatnya jumlah petani tak bertanah di pedesaan. Uraiannya menjelaskan faktor pemenuhan kebutuhan konsumsi kaum tani menyebabkan mereka terus mencari setiap sumber yang memberikan mereka uang yang memenuhi kebutuhan konsumsinya. Efek "demonis" dari kekuatan komersialisasi di wilayah pedesaan menyebabkan orang berbondong-bondong mendatangi pabrik, pengusaha kebun Tionghoa, penyewa tanah pribumi, bank dan lumbung desa serta rumah gadai untuk meminjam uang kas. Hal inilah yang menyebabkan kaum tani kehilangan tanah yang menjadi jaminan utang mereka. Apabila mereka tidak mampu membayar kembali utang mereka (sebagian besar memang tidak mampu melunasinya), maka tanah garapan meraka harus diserahkan dan petani kini hanya menjadi buruh upaha di atas tanah mereka yang telah tergadaikan.[24]

23. James C. Scott. *Op.cit.*, hal. 102.
24. J.W. Meyer Ranneft. *Laporan-Laporan Desa.* Arsip Nasional Republik Indonesia. Jakarta, 1974, hal. 21.

Laporan kolonial yang menyajikan data tentang proses marjinalisasi kaum tani berdasarkan penyelidikan Meyer Ranneft mengemukakan bagaimana sistem penyewaan tanah berkembang. Di keresidenan Modjokerto dan Soeko pada tahun 1917, angka penyewaan tanah mencapai 32 hingga 43 persen. Para petani yang menyewakan tanahnya tersebut kemudian beralih statusnya menjadi sekadar penggarap melalui sistem bagi hasil.

Gejala serupa terjadi di Cirebon, Semarang, dan Surabaya. Dengan kata lain, laporan tersebut menunjukkan proses menguatnya segolongan kecil kaum tani yang berkembang dalam struktur ekonomi kolonial dan terlibat dalam aktivitas ekonomi dunia dengan penanaman komoditi tanaman ekspor. Di lain pihak, perkembangan ini diikuti pula oleh meningkatnya jumlah kaum tani tak bertanah di pedesaan Jawa yang memberikan bentuk dalam proses diferensiasi di pedesaan.

Belitan utang di kalangan kaum tani terlihat misalnya pada 1929, saat penyaluran kredit baik secara resmi maupun tidak resmi mencapai angka tertinggi f. 140.000.000 dengan tingkat pembayaran bunga sebesar f. 35.000.000 setahun. Sedangkan pinjaman yang diberikan oleh rumah gadai milik pemerintah mencapai angka f. 60.000.000.[25] Sayang tidak ada data lengkap mengenai tingkat pinjaman petani kepada lintah darat yang beroperasi di desa-desa melalui ijon dan gadai. Yang jelas, laporan kolonial menyebutkan bahwa sebagian besar petani desa banyak terjerat utang yang ditawarkan lintah darat.

Diferensiasi di pedesaan semakin tajam ketika penetrasi kapitalisme semakin intensif. Kapitalisme menjadi-

25. E. de Vries. *Op.cit.,* hal. 83.

kan tanah dan tenaga kerja sebagai komoditi yang bisa diperjualbelikan. Di samping mempermiskin mayoritas kaum tani, perkembangan tersebut menciptakan pula satu lapisan sosial yang menangguk untung dari berkembangnya ekonomi uang. Sebagaimana terungkap dari penelitian Jan Breman tentang proses reforma agraria awal abad ke-20 di Cirebon, meningkatnya usaha perkebunan (khususnya industri gula) pada gilirannya mendorong lahirnya segolongan "kapitalis-sewa" yang mengambil keuntungan dari kehancuran perekonomian kaum tani.

Golongan yang memetik untung dari introduksi ekonomi modern dalam kehidupan agraria ini terdiri dari pejabat desa seperti wedana, camat, dan lurah. Mereka memiliki kontrol terhadap mekanisme distribusi tanah dan hubungan erat dengan pihak perkebunan. Pelaksanaan sistem yang dikenal dengan istilah *glabagan*[26] berjalan dengan menyingkirkan para petani penggarap yang mengolah tanah-tanah desa melalui perjanjian sewa yang seringkali dilaksanakan dengan paksa.

Dalam konteks yang lebih luas, Jan Breman mengatakan bahwa "rakyat (petani) diseret ke dalam cara produksi kapitalis dengan cara mekanisme-mekanisme yang bersifat feodal atas tanah dan tenaga kerja."[27] Tabel di halaman berikut menunjukkan peningkatan jumlah pemilik tanah yang menguasai tanah lebih dari 30 bouw[28] (21 hektar) di Jawa memasuki abad ke-20.

26. Sistem ini merupakan perjanjian hubungan sewa tanah antara pabrik gula dan petani penggarap di desa berdasarkan metode penanaman tebu rotasi (bergilir) yang menggunakan lahan pertanian.
27. Jan Breman. *Op.Cit.,* hal. 51.
28. 1 bouw = 0,7 hektar.

TABEL 2. JUMLAH PEMILIK TANAH LEBIH DARI 30 BOUW (21 HEKTAR) SE-KARESIDENAN JAWA, 1905-1925

Keresidenan	Jumlah Pemilik Tanah	
	1905	1925
Priangan	559	1,126
Pekalongan	212	106
Surabaya	104	79
Semarang	95	250
Madiun	45	78
Pasuruan	38	137
Banyumas	28	207
Kediri	25	107
Rembang	23	43
Kedu	20	80
Besuki	18	223
Cirebon	15	268
Madura	15	50
Batavia	7	376
Banten	5	157

Sumber: Thommy Svensson, "Contraction and Expansions, Agrarian Change in Java since 1830," dalam Magnus Morner & Thommy Svensson. *The Transformation of Rural Society in the Third World.* London: Routledge. 1991. hal. 164.

Beberapa faktor yang perlu disebutkan di sini sehubungan dengan terjadinya pergeseran tatanan agraria di Jawa sejak Tanam Paksa maupun perkebunan swasta adalah proses monopoli tanah di kalangan minoritas elite desa dan pengingkaran hak rakyat atas tanah, baik dalam pembukaan maupun penggarapan tanah. Tekanan ekonomi uang memaksa petani penggarap menyewakan tanah-tanahnya kepada para penyewa tanah yang masing-masing terdiri dari pengusaha perkebunan besar,

pemilik-pemilik tanah partikulir yang biasanya adalah pengusaha Tionghoa, dan para kapitalis sewa. Dengan demikian, di samping proses marjinalisasi mayoritas kaum tani menjadi tani tak bertanah dan tani miskin, terdapat pula segolongan minoritas yang memonopoli tanah desa yang umumnya berasal dari kalangan berpengaruh dalam masyarakat pribumi, misalnya pejabat desa.

PENGUASAAN TANAH DI PEDESAAN

Periode kolonial sampai dengan kekuasaan pemerintah republik dengan tegas menunjukkan perkembangan pola hubungan-hubungan sosial yang menandai basis produksi agraria di pedesaan Jawa. Suatu penelitian tentang menguatnya kedudukan tuan tanah pada 1950-an menunjukkan sekitar 0,5-1 persen golongan tuan tanah di desa Cibodas secara keseluruhan menguasai separuh dari seluruh tanah desa. Masing-masing memiliki tanah seluas 12 hektar atau lebih dan menanam tanaman komersial seperti tomat, kentang, dan kubis untuk dipasarkan. Selain menikmati hidup mewah, mereka juga aktif menginvestasikan uangnya dalam usaha transportasi di pedesaan seperti truk, taksi, dan motor.[29] Perkembangan yang terjadi dalam periode ini membuktikan bahwa para tuan tanah tidak lagi sekadar memainkan perannya sebagai "kapitalis sewa" di pedesaan.

29. H. ten Dam. "Coorperation and Social Structure in the Village of Chibodas," dalam W.F. Wertheim. (ed). *Indonesian Economics: The Concept of Dualism in Theory and Policy.* W. Van Hoeve Publ. Ltd.: Hague, 1966, hal. 362-363.

Kendati mereka sangat bergantung pada mekanisme ekspor yang dikuasai para pemodal asing, tetapi aktivitas penanaman tanaman komoditi ekspor telah menghasilkan keuntungan yang cukup baik. Sistem bagi-hasil yang memberikan keuntungan berlipat tetap dipertahankan dalam mekanisme produksinya. Hal ini disinggung sebagai sifat semi-feodal yang menandai basis agararia di Indonesia. Sebagaimana dikatakan oleh salah satu juru bicara organisasi tani dalam Seminar *Landreform* di Bogor, November 1960, yang digelar oleh Departemen Agraria:

> *Tuan tanah menjuruh kaum tani penggarap mengerdjakan tanahnja adalah dengan tudjuan: mendapat suatu produksi nilai materiil jang berupa padi dan lain2 bahan makanan untuk didjual kepasar serta mendapatkan keuntungan bagi dirinja sendiri. Tetapi tjara jang digunakan untuk mentjapai keuntungan itu adalah dengan didjalankannja exploitasi setjara feodal atas kaum tani, jang berbentuk penjetoran berupa bagian hasil panen atau dalam istilah sekarang disebut berbagihasil, mendjalankan perbudakan utang dan menggunakan tenaga kerdja kaum tani tanpa upah. Djuga melihat tudjuan produksinja, ia sudah bersifat kapitalis, tetapi tjara untuk mentjapai tudjuanja dilakukan setjara feodal. Kenjataan inilah jang kita sebut bahwa di Indonesia masih berkuasa sisa2 feodalisme.*[30]

30. Hartojo, "Peranan Organisasi Tani," dalam Departemen Agraria. Seminar Landreform Dari Tanggal 17 s/d 6 Nopember 1960. Djakarta: Hal. 108.

Terkait dengan semakin meningkatnya jumlah petani tak bertanah di pedesaan Jawa, standar hidup yang bisa dihasilkan dari tanah garapannya pun terus menurun. Perhitungan Tergaast menunjukkan bahwa pemilikan tanah seluas 1,6 hektar bagi setiap keluarga petani (masing-masing 0,7 hektar sawah dan 0,9 tanah tegalan) sudah mencapai ambang tingkat minimum dalam memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga petani. Belum lagi faktor pemilikan ternak yang sangat mempengaruhi tingkat produktivitas lahan garapan petani.[31]

Proses monopoli tanah merupakan gambaran yang menunjukkan meluasnya kaum tani tak bertanah dan proses pemusatan pemilikan/penguasaan tanah di pedesaan Jawa melalui sistem gadai-tanah (gadai, jual akad, jual tandak dan lainnya), utang, sistem bajur, kedokan dan lain-lain. Disamping monopoli tanah, praktik sewa tanah yang bewujud hasil bumi melalui sistem *maron*, *marapat*, *mertilu*, *merlima* dan lain-lain merupakan suatu bentuk produksi agraria tradisional yang dapat ditemukan di berbagai tempat di Jawa saat itu.

Dalam pelaksanaan bagi hasil yang ditunjukkan melalui sistem *mertilu*, hasil panen dibagi dua menjadi dua pertiga untuk pemilik tanah dan sepertiga untuk penggarap. Mekanisme lain dalam perjanjian sewa tanah adalah penetapan bentuk hasil bumi yang tetap, yaitu dalam satu tahun ditetapkan sejumlah 1 *caeng* 12 *gedeng* (1 caeng = 100 gedeng, 1 gedeng padi kira-kira 5-6 liter beras). Bentuk lain dari sewa tanah adalah sewa berupa kerja atau perhambaan. Di daerah Banjubiru, Pandeglang misalnya,

31. Ir. G.C.W. Chr. Tergaast, "Indonesia's Inheemse Landbouw," dalam *Indonesie*, 1951. hal. 78.

terdapat kaum tani yang menggarap 8 petak tanah tuan tanah. Tiga petak tanah dikerjakan dalam sistem maron, sedangkan untuk sisanya menjadi milik tuan tanah. Dalam bentuk uang, di daerah Lemahabang seorang penggarap membayar sewa sebesar Rp60.000 untuk 1 bouw tanah dalam setahun.[32]

Eksploitasi yang menggabungkan praktik bagi-hasil dengan tujuan menghasilkan produk komersial, baik untuk kebutuhan dalam negeri maupun ekspor, melandasi berkembangnya kekuatan ekonomi tuan tanah pada masa itu. Di samping itu, meningkatnya jumlah penduduk pedesaan mengakibatkan terus bertambahnya jumlah petani tak bertanah yang mengakibatkan semakin lemahnya posisi mereka dalam keikutsertaan produksi agraria. Hal ini mencirikan suatu bentuk perekonomian Indonesia pada saat itu, di mana dalam menekan tingkat upah pertanian, tuan tanah tidak merasa perlu kalah bersaing dengan kegiatan ekonomi lainnya yang memang tidak memiliki kemungkinan menyerap jumlah tenaga kerja pedesaan yang terus bertambah.

KETERBELAKANGAN DAN KONDISI EKONOMI NASIONAL

Kehidupan masyarakat Indonesia sejak dekade 1950-an hingga awal 1960-an diwarnai oleh kemunduran ekonomi yang pada umumnya berkaitan dengan kemerosotan nilai

32. Sobandi, "Penilaian Landreform dari Segi Perangsang dan Iklim Politik," Institut Pertanian dan Gerakan Tani Egon, dalam Konferensi Nasional Ekonomi Pertanian Ke-I, Tjibogo, 6-12 Desember 1964. hal. 4.

ekspor bahan-bahan mentah di pasar dunia (Amerika Serikat dan Eropa Barat) dan kenaikan nilai impor barang-barang hasil industri. Dalam kondisi ini, pemerintah harus menanggung beban kemerosotan nilai ekspor komoditi utama seperti gula, kopi, karet, minyak kelapa sawit, timah, batubara, dan tekstil.[33]

Merosotnya nilai ekspor terhadap impor ini secara langsung memukul perekonomian Indonesia karena eratnya keterkaitan produksi Indonesia dengan perdagangan internasional. Gambarannya demikian: *Pertama*, sebagian besar hasil produksi diekspor dan dengan demikian permintaan luar negeri terhadap hasil produksi memegang peran penting. *Kedua*, produksi pertanian, pertambangan dan industri, serta transportasi sebagian besar bergantung pada impor. Dengan meningkatnya jumlah impor, maka dipastikan hal tersebut mempengaruhi pula tingkat produksi Indonesia secara keseluruhan.[34]

Sepanjang pemerintahan kabinet parlementer, ketergantungan pada ekspor tanaman keras diperdalam oleh kebijakan yang bersandar pada kekuatan modal asing. Awalnya, kehadiran modal asing dimaksudkan untuk mematahkan struktur perekonomian kolonial dengan mendorong proses industrialisasi dalam negeri. Di samping itu, pemerintah berharap memiliki cukup dana untuk membiayai kemajuan golongan pengusaha pribumi melalui dukungan finansial dan pemberian lisensi impor.[35]

Namun toh industrialisasi lebih lanjut tidak berjalan

33. Bank Indonesia. Laporan Tahun Pembukuan 1958-1959. G. Kolf & Co: Indonesia. 1958. hal. 14-17.
34. *Ibid.,* hal. 19.
35. Richard Robinson. *Indonesia, The Rise of Capital.* Allen & Unwin Pty. Ltd. Australia. Hal. 63-65.

seperti yang diharapkan. Sektor modal asing merasa lebih aman beroperasi pada bidang-bidang yang umum dijalankan pada masa kolonial tanpa perlu menanamkan investasi alat dan teknologi yang lebih maju. Melimpahnya tenaga buruh dan upah yang rendah sudah memberikan jaminan bagi mereka untuk memperoleh keuntungan besar dalam usaha perkebunan, manufaktur, pertambangan dan pengangkutan yang merupakan jenis usaha yang tidak memerlukan modal besar dan tekonomi industri tinggi. Selain itu, para pengusaha pribumi yang telah didukung oleh pemerintah lebih suka menginvestasikan modal hanya pada sektor perdagangan di mana keuntungan tinggi dapat dicapai dengan risiko kecil.[36]

Modal asing tetap menjalankan dominasi mereka dalam sektor pertambangan, perkebunan, transportasi dan manufaktur sebagaimana yang terjadi sejak periode kolonial. Berkat dukungan pemerintah, perusahaan-perusahaan asing sperti Algemeene Landbouw Syndicaat/ AVROS (perkebunan); The Batavia Petroleum Co. (minyak); British & American Tobacco Co. (tembakau); Koninklijke Paketvaart Maatschappij (pelayaran) kembali berbisnis di Indonesia meskipun dengan tingkat operasional lebih rendah dibanding tingkat produksi mereka pada masa sebelum perang.[37] Keuntungan besar dari eksploitasi ekonomi yang diraih oleh investor asing didukung oleh kebijakan pemerintah dalam mendisiplinkan buruh untuk menjamin tingkat produksi, melalui peraturan larangan mogok pada awal 1951 yang didasarkan

36. Dr. V. Arkhipov. "Economics and Economic Policy in Indonesia. 1945 to 1968." (?). hal. 67.
37. Audrey G. Donnithorne, "Western Business in Indonesia Today," dalam *Pacific Affair*, Vol. XXVII, No. 1, March 1954. hal. 27-40.

pada Undang-Undang Darurat Perang.[38]

Praktik perekonomian seperti itu didukung pula oleh aturan tingkat upah yang rendah, baik di sektor manufak-perkebunan. Upah minimum ditentukan oleh pemerintah secara nasional dan berlaku di setiap sektor usaha. Pada 1958 misalnya, tingkat upah minimum itu ditetapkan berkisar antara Rp5,30 pada sektor perkebunan dan pertanian, dan Rp14,16 pada sektor pengangkutan.[39] Meskipun demikian, dalam praktik tetap terjadi usaha untuk terus menekan tingkat upah minimum yang sudah sangat rendah untuk ukuran masa itu.

Dalam sektor perkebunan misalnya, usaha menekan tingkat upah itu dilakukan dengan penerapan *ploeg-system* dalam organisasi produksi. Sistem ini mengatur jadwal kerja sehingga jumlah hari kerja masing-masing buruh berkurang setiap bulannya hingga mencapai sekitar 15 hari saja. Dengan demikian, perusahaan dapat menekan tingkat upah yang harus dibayarkan setiap bulannya. Di samping itu, pengusaha perkebunan menambahkan kerja wajib di samping tugas pokok seperti membersihkan pohon karet, menambah luas tanah, menyiangi rumput dan lainnya tanpa dimasukan dalam perhitungan upah yang harus diterima oleh buruh.[40]

Persoalan rendahnya tingkat upah ini memang bukan sekadar ditentukan oleh faktor subyektif semata seperti yang ditunjukkan di atas, melainkan juga ditentukan oleh

38. Dewan Perwakilan Rakjat Republik Indonesia. *Risalah Perundangan 1951.* Djilid X, hal. 4323.
39. *Ibid.* hal. 245.
40. Sudadi, "Tjara-tjara perkebunan Asing merobah ketentuan kerdja dan sistem Upah" dalam *Warta Sarbupri*, No. 1, Th. VI, Akhir Djanuari 1955. hal. 12-13.

kondisi obyektif melimpahnya cadangan tenaga kerja di Jawa. Sensus tahun 1961 menunjukkan bahwa dari jumlah total angkatan kerja yang mencapai 34,6 juta jiwa, sejumlah 1.869.620 (5,4 persen) adalah mereka yang tergolong sebagai pengangguran terselubung.[41] Dalam kondisi seperti ini tampak jelas betapa lemahnya posisi kaum buruh dalam menentukan tingkat upah mereka.

Kondisi itu membuat tingkat upah di Indonesia selalu tertinggal dari perkembangan kenaikan harga. Dengan kata lain, upah riil yang diterima selalu merosot tingkatnya. Sebagai contoh, apabila pada 1953-1954 upah minimum yang diterima buruh perkebunan dan industri kretek mencapai tingkat Rp3,50 per hari, maka kenaikan upah di perkebunan pada tahun 1963 di Jawa hanya mencapai Rp10 (kurang dari tiga kali lipat peningkatannya). Sementara pada saat yang sama, indeks harga kebutuhan pokok mengalami peningkatan sebesar 23 kali dalam periode yang sama.[42]

Hingga tahun 1964, upah minimum ditetapkan sebesar Rp125,00 per hari. Perhitungan Lance Castles terhadap tingkat upah minimum tersebut dalam sektor industri kretek di Kudus menunjukkan bahwa tingkat upah buruh pabrik rokok yang berkisar antara Rp105,00 - Rp180,00 secara riil hanya mampu digunakan untuk membeli beras sebanyak 1,3 hingga 1,5 liter. Dalam satu bulan, upah yang diterima hanya mampu membeli sekitar 33,3 liter beras. Sedangkan dalam perhitungan sederhana, kebutuhan konsumsi beras rumah tangga yang ter-

41. Everret D. Hawkins, "Job Inflation in Indonesia," dalam *Asian Survey*. Vol. VI. No. 5, May 1966, hal. 267.
42. Ibid., hal. 268.

hitung miskin berkisar sekitar 66,7 liter beras setiap bulannya. Kondisi ini menunjukkan tingkat penerimaan riil yang jauh lebih rendah bahkan dibanding tingkat upah yang diterima buruh pada masa kolonial.[43]

43. Lance Castles. *Tingkah Laku Agama, Politik dan Ekonomi di Jawa*. Sinar Harapan: Jakarta. 1982. hal. 125-126.

2

PEMERINTAHAN REPUBLIK DAN MASALAH AGRARIA 1945-1957

PERKEMBANGAN GERAKAN PETANI

Keterlibatan politik kaum tani dalam sejarah Indonesia sudah banyak dibahas. Berbagai pertanyaan mengenai dasar apakah yang mampu mendorong kaum tani di wilayah pedesaan untuk terlibat dalam aktivitas politik nasional, bagaimanakah strategi yang dikembangkan, serta struktur apakah yang mendukung dan menjadikan kaum tani sebagai aktivis politik yang radikal telah menjadi titik tolak yang menarik dalam studi sejarah Indonesia modern.[1]

1. Lihat Sartono Kartodirdjo. *Pemberontakan Petani Banten, 1888.* Jakarta: Pustaka Jaya, 1984. Kajian serupa tentang fenomena keterlibatan politik kaum tani pada abad ke-20 diuraikan oleh Michael Charles Williams dalam *Communism, Religion and Revolt in Banten.* Ohio: Centre for International Studies. Ohio University Press, 1990.

Yang paling menarik dalam memahami fenomena perkembangan gerakan tani di Indonesia sejak periode revolusi adalah gambaran yang menunjukkan bahwa gerakan tani di Indonesia sejak awal memang memiliki karakter yang bersifat nasional, baik dari segi orientasi politik, tujuan yang hendak dicapai, maupun aktivitas organisasinya.

Pertanyaannya adalah mengapa hal itu bisa terjadi? Mengapa gerakan petani tidak dilahirkan dalam kondisi di mana ia berawal, dari keresahan-keresahan lokal, konflik-konflik antar kelas pedesaan dan sebagainya?

Hal ini dapat dilihat dari kemunculan organisasi petani yang pertama, yaitu Barisan Tani Indonesia. Sejak kongres pertamanya tanggal 25 November 1945, para pemimpin organisasi tersebut memilih dasar perkembangan yang berlandaskan pada penggabungan semua aliran ideologi dan agama, dengan suatu tujuan menghimpun suatu gerakan massa dalam revolusi Indonesia. Kesatuan semua bentuk aliran politik dalam tubuh organisasi tersebut menjadi lebih penting pada saat itu dibandingkan dengan tuntutan yang berlandaskan pada pertentangan sosial di pedesaan. Selain itu, isu tentang mempertahankan kemerdekaan republik menjadi agenda yang berhasil menyatukan organisasi ini.[2]

Dengan demikian, sebelum meningkatnya radikalisme dan berkembangnya pengaruh pemikiran Marxis yang menyebabkan beberapa pemimpin Islam meninggalkan organisasi itu pada tahun 1947 dan kemudian mendirikan Sarekat Tani Islam Indonesia, terdapat gam-

2. Gerrit Huizer. *Basiswerk in de Derde Wereld, Boerenbewegingen in Indonesie voor 1965.* Ter Elfder Ure: Utrceht, 1972, hal. 18.

baran bahwa munculnya gerakan petani di Indonesia dirangsang oleh tuntutan-tuntutan yang diciptakan oleh perkembangan revolusi pada saat itu. Ketika para pemimpin revolusi Indonesia mulai merasakan kebutuhan keterlibatan mayoritas penduduk di pedesaan, pada saat itu pula awal dimulai berdirinya organisasi petani. Bahkan, dikarenakan pada awalnya pengaruh BTI terbatas di wilayah sekitar perkebunan-perkebunan besar, para pemimpin organisasi tani merasa membutuhkan bantuan Sri Sultan Hamengkubuwono untuk menarik simpati mayoritas petani di desa dalam program perjuangan BTI pada saat itu.

Perkembangan lebih lanjut menunjukkan bahwa meskipun para pemimpin Islam telah mendirikan STII, namun tidak terdapat perbedaan yang memisahkan kedua organisasi tersebut dalam menyelesaikan persoalan "pendudukan" tanah-tanah perkebunan oleh petani. Berdasarkan tekanan kedua organisasi tersebut, pemerintah Republik pada tahun 1948 mensahkan undang-undang yang mengatur masalah tanah perkebunan dan perlindungan bagi kaum tani yang menduduki tanah-tanah tersebut.

Dengan demikian, bahwa dalam sejarah Indonesia, berkembangnya gerakan petani dan organisasi-organisasi petani bersamaan waktunya dan memiliki hubungan langsung dengan perkembangan politik yang dihadapi selama revolusi Indonesia.

Setelah terjadinya peristiwa Madiun 1948 dan PKI kehilangan pengaruhnya dalam arena politik untuk sesaat, nasib kepemimpinan organisasi massa tani BTI berada di tangan para pemimpin partai MURBA. Sejak saat itu, sedikit banyak perbedaan orientasi politik dan ideologi

yang dimiliki oleh para pemimpin menjadi faktor penting yang mewarnai perkembangan organisasi tani.

Tidaklah terlalu mengherankan apabila kemudian pada tahun yang sama, para pemimpin PNI di Jawa Tengah mulai membangun basis organisasi tani sendiri dan memisahkan diri dari BTI. Dalam kongres pertama mereka tahun 1950, disepakatilah terbentuknya PETANI (Persatuan Tani Nasional Indonesia) sebagai basis pengorganisasian massa tani sesuai dengan orientasi politik yang mereka miliki.

Sejak saat itu, boleh dikatakan terdapat beragam organisasi massa tani yang masing-masing memiliki orientasi politiknya sendiri. Namun, sekali lagi perlu ditekankan, sepanjang periode awal 1950-an, perbedaan orientasi politik tidak menyebabkan organisasi-organisasi ini saling berbeda dalam mengurus masalah-masalah yang dihadapi oleh kaum tani yang mereka wakili.

Hal ini terbukti setelah pengakauan kedaulatan RI tahun 1949. Pada 22 dan 23 November 1949, ketiga organisasi tersebut, yaitu BTI, STII, dan PETANI mengadakan Kongres Besar Petani Indonesia guna merumuskan penyelesaian pendudukan tanah perkebunan akibat ditandatanganinya kerjasama antara pemerintah RI dengan kekuatan modal asing Belanda di perkebunan. Hasil kongres tersebut menyarankan suatu kerjasama antara pemerintah dan organisasi tani dalam menyelesaikan masalah itu dan rancangan tentang pembentukan koperasi bagi petani miskin dan buruh tani di pedesaan.

Perkembangan lain yang terjadi pada periode yang sama adalah lahirnya dua organisasi massa tani yang baru. *Pertama*, Rukun Tani Indonesia (RTI). *Kedua*, Gerakan Tani Indonesia (GTI). Berdirinya RTI erat kaitan-

nya dengan menghilangnya pengaruh PKI dalam BTI yang merupakan organisasi massa tani terbesar pada saat itu. Untuk mendapatkan kembali ruang baru dalam arena politik nasional, mereka pun mendirikan RTI. Tahap selanjutnya adalah usaha mengembalikan pengaruh mereka dalam gerakan tani dengan mencoba memajukan kerjasama dengan BTI terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh kaum tani di Indonesia. Setelah RTI berhasil merebut pengaruh dalam perkembangan gerakan tani, mereka mulai mendekati kembali BTI dan mengajukan front persatuan petani pada tahun 1953.

Berdasarkan kerjasama dalam front persatuan tersebut, pengaruh mereka semakin meluas dengan berfusinya RTI, BTI, dan SAKTI (Sarekat Tani Indonesia) dalam satu organisasi yang tetap menggunakan nama BTI. Tapi fusi ini sendiri mendorong perpecahan dalam tubuh BTI, terutama di kalangan pemimpin moderat dan kaum sosialis, di mana akhirnya mereka pun memisahkan diri dari BTI dan mendirikan Gerakan Tani Indonesia.

Dari uraian di atas, telah digambarkan bagaimana dinamika gerakan tani di Indonesia sejajar dengan perkembangan orientasi politik dan pengorganisasian di antara pemimpin. Tetapi pertanyaan yang masih patut dijawab adalah bagaimanakah organisasi-organisasi tersebut mendapatkan pengaruhnya di kalangan petani di wilayah pedesaan? Secara sepintas tadi telah disebutkan, bahwa perkembangan organisasi tani dan gerakan tani berawal dari konflik-konflik yang terjadi di dalam wilayah pertanian yang lebih maju, yaitu di sekitar wilayah perkebunan besar milik Belanda. Hal ini dikarenakan persoalan tersebut telah menjadi suatu tema penting bagi propaganda di kalangan pemimpin tani. Masalah penyelesaian

pendudukan tanah perkebunan serta peralihan hak konversi melahirkan suatu aktivitas yang militan di kalangan kader-kader organisasi tani. Kasus Tanjung Morawa di Sumatera Timur dan Peristiwa Jengkol di Kediri merupakan salah satu contoh bagaimana dalam menyelesaikan masalah tersebut, masing-masing organisasi tani menarik dukungan massa yang lebih luas.

Tetapi problem baru muncul saat dilangsungkannya Pemilihan Umum 1955. Di antara partai politik yang saling bersaing pada saat itu, prioritas perolehan suara difokuskan di wilayah pedesaan tempat mayoritas penduduk berdiam. Tugas seperti ini jelas diemban oleh masing-masing organisasi massa tani yang berkaitan langsung dengan penduduk wilayah pedesaan. Masalahnya adalah bagaimanakah mendapatkan simpati dan dukungan penduduk pedesaan saat itu, mengingat perhatian terbesar masing-masing organisasi tersebut berpusat pada wilayah-wilayah perkebunan besar. Sedangkan wilayah pedesaan lainnya masih luput dari perhatian.

PETANI sebagai bagian dari kekuatan PNI memulai usaha mereka melalui saluran-saluran birokrasi yang ada di desa. Mereka tidak menyerukan program yang terlalu spesifik bagi mayoritas kaum tani, tapi lebih berusaha mendapatkan dukungan dan simpati di kalangan petani bagi organisasi mereka. Demikian juga PETANU yang merupakan organisasi massa petani milik NU. Dukungan dan simpati bagi organisasi tersebut diperoleh melalui jalur tradisional seperti pesantren dan tokoh-tokoh ulama.

Hal yang hampir serupa terjadi pula dalam tubuh BTI. Untuk mendapatkan simpati massa pedesaan, mereka bergerak di antara para pemimpin informal yang ber-

ada di luar pengaruh PNI dan NU. Bekerja sama dengan berbagai organisasi massa yang berada di bawah pengaruh PKI, mereka membangun simpati melalui para veteran perang semasa revolusi, guru-guru dan pejabat administrasi tingkat bawah serta orang-orang yang aktif dalam kegiatan kesenian tradisional seperti dalang, seniman ludruk dsb.

Selain itu, kader-kader BTI aktif mensponsori kegiatan-kegiatan sosial di wilayah pedesaan seperti memperbaiki saluran irigasi, pembangunan masjid, perbaikan jembatan, pendirian sekolah di samping tuntutan para kader dalam memperbaiki tingkat panenan melalui teknik pemupukan, teknik tanam dsb. Bisa dikatakan, selama aktivitas tersebut berjalan, BTI telah melakukan tugas yang semestinya dijalankan oleh Departemen Agraria terhadap kaum tani di pedesaan.

Dari gambaran tersebut terlihat bahwa perkembangan ketiga organisasi massa tani pada saat itu lebih didasarkan pada aktivitas pembangunan organisasi sesuai dengan kenyataan-kenyataan sosial di wilayah pedesaan dibandingkan dengan tekanan pada ideologi dan politik di kalangan kaum tani. Meluasnya pengaruh masing-masing organisasi massa tani di pedesaan bukan didasarkan semata-mata faktor ketertarikan kaum tani terhadap ideologi dan perjuangan politik yang ditawarkan. Tetapi pada intensitas kehadiran masing-masing organisasi tersebut dalam kehidupan dan pergaulan kaum tani.

Gambaran yang menarik juga bisa dilihat dari basis pengorganisasiannya. Memang, di antara para pemimpin dan kader-kader tingkat tinggi, metode pengorganisasian ditetapkan sesuai dengan orientasi politik yang dimiliki masing-masing organisasi massa tani. Namun, dalam

praktiknya di lapangan, orientasi politik dan ideologi itu harus dapat diterjemahkan dalam bentuk yang konkret.

Hal ini tidak berarti orientasi politik dan ideologi tidak penting bagi masing-masing organisasi massa tani. Orientasi seperti itu memberikan suatu pedoman bagi langkah kerja dan analisa terhadap masalah-masalah yang dihadapi. Lihat misalnya bentuk analisa yang dikeluarkan BTI dalam pengorganisasian yang mereka lakukan berdasarkan hasil kongres 1962:

> *... [T]erjadinya pengusiran kaum tani jang menduduki tanah-tanah perkebunan terjadinya dengan mentraktor tanaman kaum tani dengan tuduhan melakukan demonstrasi liar, melawan alat kekuasaan Negara. Tuntutan yang dilontarkan oleh kaum tani yang diwakili oleh BTI adalah pergantian yang layak seperti ganti tanah garapan, kerugian tanaman dan dibantu pemindahannya...*
>
> *Masalah lainja adalah sewa tanah perkebunan; Berdasarkan UU No. 38/1960 dinjatakan bahwa djatah sawah jang disewakan oleh suatu desa kepada pabrik gula ditetapkan berdasarkan hasil musjawarah antara Bupati, pengusaha perkebunan gula dan wakil tani tingkat kabupaten. Keluhan kaum tani adalah masalah djumlah sewa dan jumlah uang sewa 'dimana terjadi sewa paksa tanah-tanah petani dengan sewa jang rata-rata hanja 1/3 dari nilai hasil tanahnya apabila ia menggarapnya sendiri, dan bahkan lebih rendah dari sewa tanah jang biasa yang berlaku di desa di antara para petani sendiri ...*

> *Monopoli atas perdagangan bahan-bahan penting hasil bumi seperti kopra, kaert, lada, cengkeh, garam, gula dan ternak. Melalui lembaga koperasi dan badan swasta, kaum kapitalis birokrat membeli barang tersebut dengan harga yang ditetapkan secara sepihak. Penetapan harga ditentukan oleh kapitalis birokrat dan melarang petani menjual produknya terhadap konsumen. BTI menyatakan hal itu harus dihapuskan dan dibentuknya koperasi rakyat ... Monopoli distribusi barang-barang perdagangan seperti beras, gula, garam, minjak tanah, minjak goreng dan sabun sehingga peredarannya sering macet. Jadi tugas Perusahaan Negara tidak berjalan dan petani mendapatkan kesulitan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya ...*[3]

Bentuk analisis di atas menjadi dasar bagi kader-kader BTI dalam menjalankan aktivitas mereka di kalangan kaum tani.

Sebagaimana dinyatakan oleh pimpinan pusat BTI, terdapat pola pengorganisasian yang berbeda di antara masing-masing basis. Tekanan awal mereka dalam mengembangkan basis organisasi adalah dimulai dari wilayah-wilayah desa yang dekat dengan perkebunan-perkebunan besar. Memang, apabila diperhatikan, wilayah sekitar perkebunan merupakan tempat yang sangat subur untuk berkembangnya radikalisme sehubungan dengan konflik tanah garapan dan penetapan sewa tanah dengan

3. Asmu. 'Untuk Tanah, Demokrasi dan Irian Barat'. Laporan Ketua Umum pada Kongres Barisan Tani Indonesia pada tahun 1962.

industri gula, di samping mereka tidak terlalu sulit menerapkan gagasan-gagasan politiknya karena di tempat-tempat seperti itu, massa petani memiliki tingkat pendidikan yang relatif lebih baik.

Berbeda halnya apabila kemudian mereka berhubungan dengan wilayah pedesaan yang lebih jauh dari pusat ekonomi modern. Mereka menghadapi kendala-kendala seperti masalah buta huruf, tingkat kesadaran politik yang rendah dsb. Hal ini menyebabkan metode yang mereka lakukan tidak dapat bersandar hanya pada instruksi pimpinan pusat. Mereka harus memulai teknik pengorganisasian dengan beradaptasi dengan situasi yang dihadapi. Pada umumnya, untuk menarik dukungan massa yang luas, di tempat-tempat seperti itu pengaruh tokoh-tokoh yang dihormati masyarakat setempat lebih efektif sebagai sarana merebut simpati di kalangan petani.

KEBIJAKAN AGRARIA SETELAH REVOLUSI INDONESIA

Hancurnya kekuasaan kolonial awal tahun 1942 memiliki arti penting yang lebih dari sekadar peralihan tampuk kekuasaan dari tangan penguasa kolonial ke penguasa Jepang dan akhirnya ke pemerintah Republik Indonesia yang berdaulat. Bila situasi semasa kemerdekaan itu ditinjau dari perspektif sosiologis, terungkaplah bahwa hancurnya kekuasaan kolonial membawa kehancuran pula dalam nilai-nilai kepatuhan, aturan, disiplin sosial ekonomi bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, khususnya Jawa.

Puluhan tahun kekuasaan kolonial telah memberikan pemahaman dan citra tentang bangunan sosial yang se-

wajarnya ada dalam masyarakat. Namun mendadak, macetnya administrasi rutin yang sudah berjalan selama berpuluh tahun, lenyapnya tuan-tuan kebun, kontrolir, polisi intelejen, polisi desa, macetnya produksi dengan seketika memberi pelajaran paling konkret bagi penduduk pedesaan pada umumnya bahwa hal yang biasa berjalan bisa hancur dalam sekejap.

Di tahun-tahun setelah berakhirnya pendudukan Jepang, konsep kemerdekaan di kalangan massa rakyat Indonesia semakin tajam. Terjadi perdebatan tentang apa arti kemerdekaan harus diisi. Dalam minggu-minggu sesudah proklamasi kian banyak kepala desa, polisi dan pejabat setempat dicopot dari kedudukannya. Di Sepatan, sisi barat laut Tangerang, seorang asisten wedana dibunuh, dan ketika polisi mencoba bertindak tegas untuk menguasai situasi, ledakan kekerasan justru meletus.[4] Dalam konteks seperti inilah gerakan petani, atau tepatnya sengketa agraria yang merebak di masa pasca kemerdekaan, berlanjut di tahun 1960-an dalam bentuk aksi-aksi sepihak.

Persoalan ekonomi terpenting pasca Proklamasi adalah: *pertama*, bagaimana mempertahankan ketersediaan pangan bagi penduduk; *kedua*, bagaimana memperoleh devisa bagi negara; *ketiga*, bagaimana meningkatkan produktivitas rakyat. Hal pertama ini sulit akibat hancurnya berbagai panen oleh aksi polisionil Belanda dari 1947 hingga 1949.

Sementara itu pemerintah pun menghadapi persoalan tiadanya cadangan devisa negara. Sampai saat itu, per-

4. Lihat Robert Cribb. *Gejolak Revolusi di Jakarta 1946-1949, Pergulatan antara Otonomi dan Hegemoni*, Jakarta, Pustaka Utama Grafis, 1990.

kebunan bagaimana pun tetap merupakan sektor ekspor terpenting yang bisa menghasilkan devisa bagi negara. Sikap pemerintah yang enggan untuk memberikan tekanan pada usaha-usaha pihak perkebunan untuk mendapatkan lagi hak miliknya di Indonesia tidak lain bersumber dari dilema ini.

Di lain pihak, pendudukan tanah-tanah perkebunan oleh petani telah berlangsung di mana-mana. Tindakan ini didorong oleh kepentingan Jepang saat pendudukannya. Selain itu, di masa selanjutnya, petani juga semakin menyadari bahwa adalah hak mereka untuk menduduki tanah-tanah perkebunan terjadi di mana-mana, di pusat-pusat perkebunan utama di pulau Jawa dan Sumatera Timur.[5]

Ketika pemerintah Republik Indonesia baru saja berdiri, berbagai tuntutan agar pemerintah segera menyelesaikan problem-problem agraria telah disuarakan dengan keras oleh masing-masing organisasi tani yang berdiri setelah revolusi. Sesuai dengan kedaulatan republik yang baru lahir, organisasi-organisasi tani memandang sudah merupakan keharusan bagi pemerintah untuk segera mengambil alih kekuasaan perkebunan milik pengusaha Belanda dan menghendaki pemerintah segera mengeluarkan peraturan yang menata struktur agraria kolonial ke dalam tatanan agraria yang sesuai dengan cita-cita Republik.

Tuntutan tersebut memang seakan mendapatkan legitimasi kuat terkait pengalaman ekonomi perang yang

5. Peristiwa Tanjung Morawa, sebagaimana dilukiskan oleh Karl Pelzer, dengan jelas menggambarkan bagaimana pendudukan tanah tersebut tak terhindarkan. Lihat Karl Pelzer. *Sengketa Agraria, Penguasa Perkebunan Melawan Petani.* Jakarta, Sinar Harapan, 1991.

dijalankan oleh pemerintahan militer Jepang di Indonesia selama Perang Pasifik. Untuk merespons blokade ekonomi Sekutu dan kebutuhan menyediakan suplai makanan di garis depan, pemerintah militer Jepang berusaha keras melipatgandakan produksi hasil bumi seperti beras, ubi, singkong, kapas dan jarak. Caranya adalah dengan memperluas areal pertanian dengan membongkar hutan-hutan dan perkebunan milik Belanda yang sebagaian besar merupakan produsen tanaman keras.

Selama periode tiga setengah tahun kekuasaan Jepang, puluhan ribu hektar tanah dan perkebunan berubah menjadi areal pertanian rakyat. Tanaman keras digantikan oleh beras, jagung, singkong, huma, kapas dan jarak. Penguasaan tanah partikulir oleh Jepang membuat mereka mampu memenuhi kebutuhan ekonomi perang, seperti yang dilakukan Jepang terhadap tanah-tanah partikulir di Pemanukan dan Ciasem. Pemerintahan balatentara Jepang juga mendirikan Kantor Urusan Tanah Partikelir [Syriichi Kanri Kosha] yang mengurus produksi tanaman konsumsi perang.[6] Melalui barisan kerja rodi, pemerintah membagikan tanah kepada kaum tani dan menganjurkan agar tanah tersebut ditanami bahan-bahan pangan. Praktik tersebut memberikan dukungan yang luas bagi pemerintahan militer Jepang dari kaum tani yang mendapatkan kesempatan untuk menggarap kembali lahan pertaniannya.

Memasuki tahun 1947 di wilayah yang berada dalam kedaulatan pemerintahan republik, pembekuan hak-hak konversi mulai dijalankan oleh pemerintah. Di Surakarta

6. Lihat M. Tauchid. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Kemakmuran Rakyat Indonesia.* Djilid Dua. Penerbit Tjakrawala; Djakarta, 19521,hal. 7-8.

tanggal 13 November 1947, Dewan Perwakilan Rakyat Surakarta mengumumkan pembekuan hak konversi. Pembentukan Panitia Tanah Konversi dan dukungan penghapuasan hak-hak konversi menyebabkan pada tahun 1948 parlemen mengakhiri hak konversi berdasarkan Undang-undang No. 13 Tahun 1948.[7]

Tanggal 21 Mei 1948, Presiden Soekarno membentuk Panitia Agraria Yogyakarta yang bertugas merumuskan permasalahan agraria saat itu dan memberikan saran-saran bagi parlemen dalam menyusun undang-undang Agraria di Indonesia. Panitia tersebut pada bulan Juli 1948 memberi masukan pada pemerintah dengan saran-saran agar pemerintah segera menghapuskan perbedaan hukum agraria dalam sistem hukum agraria kolonial, redistribusi tanah kepada kaum tani, penghapusan perkebunan swasta, peraturan tentang persewaan tanah [sistem bagi-hasil] dll.[8] Pada intinya, saran-saran panitia tersebut memberikan kekuasaan dan wewenang kepada negara dalam menata struktur agraria.

Pengakuan secara yuridis kedaulatan Indonesia oleh Belanda sejak Konferensi Meja Bundar (KMB) Desember 1949 memberikan kesempatan penuh bagi para politisi untuk segera menyusun struktur politik negara baru dengan pembentukan kabinet parlementer. Sehubungan dengan masalah agraria, pemerintah kabinet parlementer memulai suatu rancangan peraturan yang akan mengatur masalah-masalah agraria. Namun demikian, usaha pemerintahan kabinet parlementer untuk melakukan perombakan terhadap hukum agraria kolonial ini dijalan-

7. *Ibid.,* hal 44-45.
8. *Ibid.,* hal 46-47.

kan tanpa suatu ketegasan tentang tujuan yang hendak dicapai serta mekanisme perombakan tersebut. Inilah karakteristik umum pemerintahan kabinet parlementer dalam kebijakannya terkait masalah agraria. Tekanannya lebih ditujukan pada soal kebijakan hukum negara dalam mengatur tatanan agraria yang ada.

Desakan agar pemerintah segera menuntaskan masalah agraria tercermin dari pidato parlemen yang diucapkan oleh Mr. Soenario sebagai wakil PNI:

> *Oleh karena rakjat kiata masih rakjat agraris, maka hak-hak tanah itu kita harus tindjau sedalam-dalamnja ... sebenarnja hak-hak tanah itu adalah soal-soal jang pokok, akan tetapi tidak didjelaskan, oleh karena sampai sekarang ini, belum ada tindakan-tindakan jang tegas dari Pemerintah, sebagaimana halnja dengan* agrarische wetgeving *dari Pemerintah, seabagaiman halnja dengan* agrarische, *hingga atas* domeinstelsel *itu diberikan tanah dengan* erfpacht, *hal mana masih memberikan konsesi sebanjak-banjaknya kepada aliran-aliran kapitalisme...*[9]

Meski demikian, gagasan tentang bagaimana perombakan harus dilakukan pada dasarnya belum terdefinisikan dengan jelas. Baik para wakil partai di parlemen maupun pemerintah sendiri hanya memberikan suatu garis besar keinginan melakukan pembaharuan hukum di bidang agraria.

9. Dewan Perwakilan Rakjat Republik Indonesia. Risalah Perundingan 1951. Djilid X. Jakarta. Hal. 40-51.

Ketika kabinet Soekiman mengumumkan program pemerintah di depan rapat Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 28 Mei 1951, prinsip dasar yang dikemukakan Dr. Soekiman dalam kesempatan itu adalah memperbaharui hukum agraria kolonial berdasarkan *Agrarische Wet* tahun 1870. Dalam pidatonya, Perdana Menteri Soekiman menyatakan pemerintah akan membentuk undang-undang pokok hukum tanah yang menjadi dasar pembaruan peraturan agraria kolonial.

Lebih rinci lagi, yang disinggung dalam kesempatan tersebut adalah masalah hak tanah seperti hak *eigendom*, *postal*, *erfpacht*, penghapusan lembaga *kleinlandbouw-parceel* dan pembelian kembali tanah partikulir oleh pemerintah. Mengenai perusahaan perkebunan besar, pemerintah berusaha membentuk hukum tanah yang memungkinkan pembatalan hak tanah perkebunan, dengan patokan perusahaan tersebut tidak memenuhi syarat yang ditentukan oleh pemerintah. Tanah yang dibatalkan haknya tersebut akan dibagikan kepada petani.[10]

Meskipun demikian, sepanjang periode kekuasaan kabinet parlemen, usaha merancang suatu hukum agraria nasional tidaklah berjalan dengan mulus. Pertentangan politik antar berbagai golongan menyebabkan sulitnya diambil suatu langkah pasti yang dapat mengatur tatanan agraria. Hal ini masih ditambah oleh ketidaktegasan pemerintah karena diikat oleh butir-butir perjanjian KMB. Dalam konteks kebijakan KMB, pemerintah wajib melindungi usaha-usaha perkebunan Belanda yang beroperasi di Indonesia dengan timbal baliknya berupa tiga pokok kebijakan, yaitu jaminan upah riil yang baik, keikutser-

10. *Ibid.,* hal. 4186-4187.

taan manajemen orang Indonesia di perkebunan Belanda, dan pendataan pajak.

Hal ini bertentangan dengan tuntutan kaum nasionalis sayap kiri dan komunis yang menghendaki pengusiran semua pengusaha barat dari bumi Indonesia. Pihak komunis menuntut bahwa kebijakan agraria pemerintah seharusnya bersandar pada penghapusan sistem tuan tanah dan penyitaan lahan milik orang asing untuk dibagikan kepada kaum tani.[11]

11. Pelzer. *Op. Cit.,* hal. 53.

3

DEMOKRASI TERPIMPIN DAN KEBIJAKAN *LANDREFORM*

PERALIHAN STRUKTUR POLITIK

Beralihnya struktur kekuasaan menuju sistem Demokrasi Terpimpin menandai dimulainya suatu landasan baru dalam orientasi dan kebijakan Negara atas masalah perekonomian. Kecenderungan melaksanakan pembangunan melalui dukungan modal asing mulai ditinggalkan. Seruan radikal dari masing-masing kekuatan politik membangkitkan kembali semangat antiimperialisme dan suasana kerakyatan dalam kehidupan politik nasional. Secara umum, sebagian seruan tersebut memang berkaca dari kondisi ekonomi nasional yang terus memburuk. Namun, sebagian lagi lebih menegaskan sikap mengikuti arus kekuatan politik yang semakin condong bergerak ke kiri.[1]

1. Uraian mengenai perkembangan kehidupan politik selama periode Demokrasi Terpimpin dapat dilihat dalam Herbert Feith. "Dynamic of

Program pertama kabinet di bawah Demokrasi Terpimpin segera diumumkan oleh Presiden Soekarno tanggal 17 Agustus 1959 dalam pidato kemerdekaan berjudul "Penemuan Kembali Revolusi Kita." Oleh kabinet yang baru terbentuk, program tersebut dirumuskan sebagai *Manifesto Politik* yang menjadi dasar ideologi kekuasaan pemerintahan Demokrasi Terpimpin.

Perumusan Manifesto Politik sebagai dasar ideologi Negara oleh Dewan Pertimbangan Agung (DPA) menegaskan bahwa revolusi Indonesia adalah "Revoulusi Nasional menentang imperalisme dan kolonialisme."[2]

Di bidang ekonomi, yang dirumuskan dalam istilah Ekonomi Terpimpin, pemerintah menetapkan kebijakan ekonominya dengan menegaskan pengawasan dan penguasaan oleh Negara alat-alat produksi dan alat-alat distribusi yang diarahkan sesuai pasal 33 Undang Undang Dasar 1945. Meski demikan, pemerintah tetap menyediakan tempat bagi "modal dan tenaga progresif dalam pembangunan ekonomi yang dapat disalurkan pada pembangunan perindustrian."

Di lapangan agraria, pemerintah bermaksud menghapuskan "hak eigendom" tanah dari hukum pertahanan Indonesia dan hanya mengakui hak tanah bagi orang Indonesia.[3] Untuk mendukung kebijakan ini, pemerintah membentuk beberapa lembaga baru yang menjadi dasar untuk menjalankan semua kebijakannya, yakni Dewan

Guided Democracy." Dalam Mc.Vey (ed.). *Indonesia*. New Haven: HRAF Press, 1963, hal. 309 - 409.

2. Dewan Pertimbangan Agung tentang *Perintjian Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959.* Djakarta: Tanpa penerbit, 1959, hal. 12.
3. *Ibid.,* hal. 16.

Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perantjang Nasional (Depernas), Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (Bapekan), Majelis Permusjawaratan Rakyat (MPR) dan Front Nasional.[4]

Presiden Soekarno dengan tegas menekankan kembali tema-tema yang telah lama ia kemukan dalam pidato-pidatonya dan menyatakan bahwa liberalisme dan individualisme gaya barat harus dibuang karena telah gagal membawa kemajuan bagi rakyat dan menjadi dasar kehancuran perekonomian nasional :

> *Tudjuan Revolusi, jaitu masjarakat jang adil dan makmur, kini oleh orang-orang jang bukan Putera-Revolusi diganti dengan politik liberal dan ekonomi liberal. Diganti dengan politik liberal dimana suara rakyat banjak dieksploatir, ditjatut, dikorup oleh berbagai golongan. Diganti dengan ekonomi liberal dimana berbagai golongan menggaruk kekajaan hantam-kromo dengan mengorbankan kepentingan rakjat.*[5]

Bagi PKI, berlakunya Demokrasi Terpimpin memiliki dua akibat yang secara tidak langsung mempengaruhi strategi-strategi yang telah mereka rumuskan. Sebagai partai yang meraih suara cukup besar dalam Pemilu 1955 dan memenangkan pemilihan suara di tingkat daerah dalam pemilu tahun 1957,[6] PKI secara tidak langsung merasa pemberlakuan sistem Demokrasi Terpimpin meru-

4. *Ibid.,* hal. 17.
5. *Ibid.,* hal 23.
6. Herbert Feith. *The Indonesian Elections of 1955.* Modern Indoensia Project. Ithaca : Cornell University, 1957.

pakan hambatan bagi jalan mereka menuju kekuasaan. Namun toh Demokrasi Terpimpin harus mereka terima sebagai satu-satunya jalan keluar bagi pemerintahan pusat dari tekanan pemberontakan daerah yang dipelopori oleh PRRI-Permesta di Sumatera dan Sulawesi DI/TII di Jawa Barat.[7] Selain itu, tuntutan untuk mempertahankan ideologi Pancasila sebagai ideologi negara dari usaha kelompok Islam untuk menggantinya menjadi Negara Islam dalam sidang Konstituante menyebabkan mereka dapat menerima keputusan presiden pada saat itu.[8]

Berbeda dengan PKI, bagi kekuatan militer khususnya Angkatan Darat, peralihan menuju sistem Demokrasi Terpimpin secara tidak langsung memberikan kesempatan bagi mereka untuk memasuki arena ekonomi dan politik di tingkat nasional. Melalui perwakilan golongan fungsional, kalangan militer mendapatkan kesempatan banyak dalam menentukan arah kebijakan negara.[9] Selain itu, seiring dengan membesarnya pengaruh politik, selama periode Demokrasi Terpimpin ini pula banyak perwira militer terlibat dalam manajemen sumber daya ekonomi Negara dalam industri dan perkebunan setelah program nasionalisasi. Dengan memberikan dukungan terhadap pelaksanaan sistem Demokrasi Terpimpin, kesempatan kalangan militer untuk menguasai sumber daya ekonomi akan tetap tersedia.[10]

7. Lihat Herbet Feith & Daniel S. Lev. "The End of Indonesia Rebellion," dalam *Pacific Affairs*. Vol. XXXVI, No. 1, Spring 1963, hal. 32-45.
8. Rex Mortimer. *Indonesian Communism Under Soekarno, Ideology and Politics, 1959 - 1965*. Ithaca : Cornell Univercity Press, 1974, hal. 79 - 102.
9. Ulf Sundhowhaussen. *Politik Militer Indonesia, 1945-1967*. Jakarta : LP3ES, 1982, hal 210-240.
10. Uraian tentang pengalihan manajemen perkebunan asing oleh perwira-

Dengan demikian, bagi setiap partai politik dan kelompok lainnya, dukungan terhadap Demokrasi Terpimpin beserta pelaksanaan program ekonominya merupakan usaha mereka untuk tetap berada dalam lingkungan kekuasaan nasional. Hal ini adalah kelanjutan dari pertentangan yang mewarnai politik Indonesia periode sebelumnya, antara pendukung liberalisme barat yang bertumpu pada modal asing dengan kalangan radikal yang menghendaki pemutusan hubungan imperalisme dalam struktur ekonomi nasional Indonesia.

REFORMA AGRARIA SEBAGAI LANDASAN EKONOMI NASIONAL

Peralihan struktur kekuasaan dalam sistem Demokrasi Terpimpin menimbulkan orientasi baru di kalangan pembuat kebijakan negara dalam memandang persoalan-persoalan ekonomi nasional. Kebijakan yang mendukung modal asing sebagai motor penggerak perekonomian telah mengalami kekalahan telak dalam pertarungan politik di tingkat nasional. Partai-partai seperti Masjumi dan Partai Sosialis Indonesia yang dianggap sebagai pendukung keberadaan modal asing di Indonesia telah kehilangan pijakan dalam struktur kekuasaan dan pemerintahan.

Persoalannya kemudian adalah dengan cara apakah pembangunan ekonomi dapat dijalankan apabila kekuatan modal asing bukan lagi faktor yang menentukan sebagai

perwira militer dapat dilihat dalam John O. Sutter. *Indonesianisasi: Politics in a Changing Economy.* Vol. III. Ithaca : Cornell University, 1959, hal. 695-771.

prasyarat perekonomian? Presiden Soekarno yang duduk dalam pusat kekuasaan nasional pada saat itu dengan tegas merumuskan program-program pemerintah dalam kabinet yang baru dibentuknya dengan mengajukan tiga program utama yaitu: penyediaan sandang dan pangan bagi rakyat, keamanan dalam negeri, dan merebut Irian Barat.[11]

Tentang dasar kebijakan ekonomi negara pada saat itu, Presiden Soekarno mengatakan :

> *Misalnja persoalan ekonomi kita bukan hanja persoalan "sandang-pangan" sadja. Persoalan ekonomi kita adalah persoalan jang lebih luas daripada itu,. Kini benar-benar sudah tibalah waktunja untuk mulai mempraktikkan beberapa sembojan ekonomi. Misalnja sembojan merombak ekonomi kolonial menjadi ekonomi harus dinaikkan kepada tingkat jang lebih tinggi... pengambil-alih perusahaan-perusahaan Belanda dalam rangka perjoangan pembebasan Iian-Barat adalah satu langkah jang amat penting sekali...*
>
> *Dan bergandengan dengan ini, kepada alap-alap kapitalis bangsa sendiri pun saja lantunkan penegasan bahwa sesuai dengan pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ajat 2 dan ajat 3, tjabang-tjabang produksi jang lebih penting bagi Negara dan jang menguasai hadjat hidup orang banjak, akan* dikuasai oleh Negara, dan tidak akan dipartikelirkan! (cetak tegak oleh penulis).[12]

11. Donald Hindley. *The Communist Party of Indonesia 1951-1963.* Los Angles : University of California Press, 1966, hal. 280.
12. Soekarno. *Penemuan-Kembali Revolusi Kita.* Jakarta. 1990. Hal. 36.

Setahun kemudian, tema pidato tersebut semakin dipertegas oleh Soekarno dengan menyatakan :

> *Kabinet Kerdja berkerdja keras untuk melaksanakan programnja jang termasjhur: sandang pangan, keamanan, Irian Barat dan Perdjoangan anti-imperialis...*
>
> *Pada tanggal 27 Djanuari permulaan tahun 1960. ini sudah saja utjapkan satu kritik atas pimpinan-pimpinan perusahaan dan PT Negara itu dalam satu pidato di Istana Negara. Pokoknja pada waktu itu saja tandaskan setandas-tandasnja, bahwa untuk Ekonomi Terpimpin haruslah ekonomi Negara memegang posisi Komando ...*
>
> *Perenjanaan, Pola, atau Planning, adalah satu sjarat mutlak bagi pelaksanaan Sosialisme! Planning itu nanti dalam pengkarjaannja mendjadilah wahanannja Ekonomi Terpimpin dan Demokrasi Terpimpin, itu dua kearah Sosialisme atau Masjarakat Adil Makmur.*[13]

Melalui kekuatan pengaturan oleh negara dalam aktivitas ekonomi yang utama, pemerintah berusaha untuk menata suatu bentuk perekonomian nasional dalam kerangka Ekonomi Terpimpin dan Demokrasi Terpimpin menuju suatu bentuk *Sosialisme a'la Indonesia*.

Dalam tataran konkretnya, usaha membangun perekonomian nasional diarahkan dengan membangun basis industri nasional melalui penciptaan pasar dalam negeri yang kuat dan yang dianggap gagal dilakukan oleh pe-

13. Soekarno. *Djalannja Revolusi Kita. Jakarta.* 1990. Hal. 36.

merintah sebelumnya. Strategi ini dilakukan dengan cara seperti yang telah dilakukan di berbagai negara berkembang lainnya melalui proses agraria dan modernisasi pertanian.[14] Lebih lanjut, program tersebut ditujukan untuk mengatasi keterbelakangan industri nasional di Indonesia yang masih bertumpu pada ekspor tanaman keras di pasaran dunia. Dalam kata-kata Menteri Agraria Sadjarwo kondisi tersebut digambarkan sebagai:

> *Seperti saja kemukakan dalam pembukaan Seminar ini, kita menudju pembangunan jang seimbang antara industri dan agraria sektor. Djadi tidak lagi berat sebelah. Indonesia jang tjoraknja merupakan* eenzijdig *betul-betul, oleh karena itu tidak ada industri dan dimana kita mempunjai industri …*
>
> *Bahwa Manipol itu dan dengan politik Agraria pemerintah jang djuga ditudjukan untuk mengembangkan produksi nasional berupa bahan-bahan perumahan, dengan 2 pokok jaitu Manipol dan penegasannja dan kedua politik agraria Pemerintah jang ditudjukan untuk mengembangkan produksi nasional tadi …*[15]

Gagasan membangun perekonomian seperti rumusan di atas membawa pada suatu konsepsi lain tentang kendala-kendala yang menghambat kemajuan ekonomi nasional Indonesia. Terhadap kenyataan tersebut, seruan

14. Mengenai pelaksanaan kebijakan reformasi agraria dalam konteks membangun struktur perekonomian nasional dapat dilihat dalam konteks Dorner. *Op. cit.,* hal 33.-37.
15. Seminar Landreform. *Op. cit.,* hal. 24.

antiimperialisme yang digembor-gemborkan Presiden Soekarno dan para pendukungnya menunjukan orientasi politik yang tegas dalam arah pembangunan yang hendak dicapai. Selain itu, hambatan kedua dalam strutur masyarakat agraris di Indonesia saat itu adalah sifat feodal dan hak memiliki yang eksploitatif.

Gambaran tentang stuktur feodal atau setengah feodal tersebut sejalan dengan rumusan yang diberikan oleh ketua PKI D.N. Aidit yang menggambarkan struktur kelas masyarakat Indonesia sebagai masyarakat semi-feodal dan semi-kolonial.

Menurut Aidit, feodalisme dalam arti sesungguhnya memang sudah hilang akibat berkembangnya kapitalisme dalam perekonomian Indonesia, namun "masih terdapat sisa-sisanya" yang membelenggu mayoritas kaum tani di pedesaan seperti hak monopoli tanah, pembayaran sewa penggarapan dalam bentuk tanaman (bagi-hasil) dan tenaga kerja serta libatan utang dalam sistem gadai dan ijon tanah yang merajalela di pedesaan.[16]

Tak heran bila usaha mematahkan ekonomi kolonial yang masih beroperasi di Indonesia itu lantas menjadi dasar garis perjuangan yang diambil oleh PKI.[17] Dalam analisa PKI, ada lima kelas utama dalam struktur kelas di pedesaan, yakni: tuan tanah yang menguasai tanah kurang dari lima sampai sepuluh hektar, petani sedang yang menguasai tanah seluas kurang dari lima hektar dan mengerjakan tanahnya sendiri, petani miskin yang luas tanahnya tidak mencukupi kebutuhan hidupnya sehingga mereka terpaksa bekerja sebagai buruh tani dan

16. Hindley. *Op. cit.,* hal. 33.
17. *Ibid.,* hal. 32.

penyakap[18] dan terakhir adalah buruh tani tak bertanah.[19]

Pendirian inilah yang menyebabkan PKI menerima kebijakan *landerform* pemerintah dalam membangun perekonomian nasional. Dukungan terhadap upaya reforma agraria itu ditegaskan oleh Ketua BTI Asmoe dalam artikelnya yang berjudul "Tentang Masalah *Landreform*" yang mengkaitkan kebijakan *landreform* dengan masalah ekonomi nasional dengan menyatakan :

> *Penghisapan feodal jang berat itulah jang sumber utama kemelaratan dan keterbelakangan kaum tani. Kemelaratan kaum tani jang merupakan 60% sampai 70% dari Rakjat Indonesia, berarti lemahnja daja beli Rakyat Indonesia. Ini berarti lemahnja pasar dalam negeri jang telah menyebabkan industri nasional kita dapat berkembang.*
>
> *Landerform nasional kita tidak terutama harus ditudjukan untuk menghapuskan hak-hak luar biasa atas tanah dan konsesi-konsesi bagi warga negara asing dan modal asing ... Dari tanah-tanah ini jang berupa sawah danladang dibagikan dengan tjuma-tjuma kepada kaum tani, terutama kaum tani tak bertambah dan tani miskin. Sedang jang berupa hutan dan perkebunan-perkebunan berteknik modern didjadikan milik negara.*[20]

18. Petani penyakap adalah petani penggarap yang menggarap tanah orang lain dengan imbalan bagi-hasil.
19. Justus M. van der Kroef. "Penguasaan Tanah dan Struktur sosial di Pedesaan Jawa," dalam Sediono M.P. Tjondronegoro & Gunawan Wiradi. *Op. Cit.,* hal. 162.
20. *Suara Tani.* Th. XI, No. 3-4, Maret-April 1960, hal. 3.

UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA DAN LANDERFORM

Bukanlah suatu kebetulan bila usaha melaksanakan perombakan agraria memasuki dekade 1960-an bertepatan waktunya dengan perubahan orientasi politik negara dalam mendorong aktivitas ekonomi melalui proses industrialisasi. Lembaran baru tentang pemecahan masalah agraria di Indonesia untuk pertama kalinya diungkapkan dalam pidato Presiden Soekarno tanggal 17 Agustus 1959. Selain menjadi awal bagi berdirinya struktur kekuasaan baru di bawah sistem Demokrasi Terpimpin, dalam pidato tersebut ditegaskan pula bagaimana langkah yang harus diambil oleh pemerintah dalam menyelesaikan masalah agraria di Indonesia.

Dalam pidato itu —yang kemudian menjadi dasar pembahasan kebijakan *landerform* oleh Dewan Pertimbangan Agung (DPA) tanggal 13 Januari 1960—Soekarno menyatakan bagaimana seharusnya kebijakan terhadap persoalan agraria di Indonesia:

> *Demikian pula persoalan tanah. Kita mewarisi dari zaman Belanda beberapa hal jang harus kita brantas (sic!). Antara lain apa jang dinamakan "hak eigendom" diatas sesuatu bidang tanah. Mulai sekarang kita tjoret sama sekali "hak eigendom" tanah dari hukum pertahanan Indonesia...*[21]

21. Ir. Soekarno. *Penemuan Kembali Revolusi Kita.* Departemen Penerangan RI. Hal. 34.

Setahun kemudian, persoalan itu ditegaskan lagi dalam pidato *Djalannja Revolusi Kita (Djarek)*:

> *Pada taraf sekarang ini, ...* Landerform *disatu pihak berarti penghapusan segala hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, dan mengakhiri penghisapan feodal setjara berangsur-angsur, dilain pihak* Landreform *berarti memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh rakjat Indonesia terutama kaum tani ...*
> *Ja! Tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan! Tanah untuk Tani!*
>
> *Tanah untuk mereka jang betul-betul menggarap tanah! Tanah tidak untuk mereka jang dengan duduk ongkang-ongkang mendjadi gendut-gendut karena menghisapan keringatnja orang-orang jang disuruh menggarap tanah itu!*[22]

Pidato ini menguraikan suatu pokok penting yang kemudian menjadi pedoman umum pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Tema dasarnya adalah persoalan *memperkuat dan memperluas pemilikan tanah* serta mengaitkannya dengan kaum tani penggarap yang merupakan mayoritas penduduk pedesaan. Dari prinsip ini jelas terlihat model dasar yang menjadi tujuan perombakan agraria saat itu, yaitu penciptaan kembali segolongan kaum tani merdeka yang memiliki hak milik penuh terhadap tanah yang digarapnya. Dari golongan petani inilah pemerintah mengharapkan peningkatan produksi dan

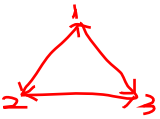
22. Ir. Soekarno. *Djalannja Revolusi Kita. Manifesto Politik RI.* Departemen Penerangan. 1960, hal. 70-71.

modernisasi basis agraria di Indonesia.

Sebagaimana diterangkan lebih lanjut oleh Menteri Sadjarwo, *landreform* dilandasi pertimbangan-pertimbangan pemerintah terhadap kondisi sosial masyarakat Indonesia seperti bentuk pemilikan tanah yang terlalu kecil dengan tingkat rata-rata penguasaan dan pemilikan tanah seluas 0,5 hektar tiap keluarga; perimbangan pemilikan yang terlalu tajam antara mayoritas kaum tani dengan petani kaya yang memiliki tanah sampai ratusan hektar; diferensiasi sosial di antara kaum tani (40 persen merupakan golongan tani kaya dan tuan tanah sementara 60 persen adalah petani miskin dan buruh tani tak bertanah di pedesaan); fragmentasi dan konsentrasi tanah dalam sistem tuan tanah; bentuk aktivitas pertanian tradisional. Selain bertujuan meredistribusi tanah, reforma agraria juga bertujuan meningkatkan produksi nasional dan menghapus sistem tuan tanah berupa pemilikan tanah partikulir dan penguasaan tanah secara gadai, sewa dan bagi-hasil.[23]

Sedikit berbeda, DPP Barisan Tani Indonesia (BTI) dalam tanggapan resminya di depan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) terhadap rencana perombakan agraria ini memberikan dukungan meskipun disertai kritik halus yang menyatakan, "...belum jelasnja kepastian sampai dimana hak milik tanah bagi kaum tani dan penghisapan feodal akan dibatasi."[24] Pandangan seperti ini setidak-tidaknya menyiratkan keraguan terhadap kemampuan negara untuk melaksanakan kebijakannya, terutama terkait dengan artikulasi kepentingan

23. Uraian Sadjarwo tentang persoalan *landreform* ini terdapat dalam tulisannya dalam Penerbitan Khusus No. 96 Departemen Penerangan RI.
24. *Suara Tani*. No. 10, Th. XI, Oktober 1960, hal. 2.



mayoritas kaum tani yang seringkali bertentangan dengan kebijakan pemerintah sendiri dalam banyak hal sejak republik berdiri.[25]

Dalam kesempatan tersebut, perwakilan BTI menyampaikan saran-saran mereka yang pada dasarnya merupakan suatu desakan tentang bagaimana seharusnya perombakan agraria dijalankan. Menurut mereka, arah pelaksanaannya semestinya difokuskan pada penyitaan terhadap tanah tuan tanah yang membantu dan memihak gerombolan DI-TII serta tuan tanah pemberontakan lainnya dan membagikannya kepada kaum tani tak bertanah dan tani miskin.

Di samping itu, dengan nada mendesak mereka menyarankan agar pemerintah segera menyelesaiakan terlebih dahulu sengketa tanah bekas milik asing, konsesi, kehutanan yang telah lama diduduki oleh kaum tani; penghapusan tanah partikelir dan pelaksanaan Undang-Undang Bagi Hasil sebelum rancangan undang-undang agraria ditetapkan menjadi undang-undang negara.[26]

Sehubungan dengan diajukan rancangan undang-undang pokok agraria, ketua umum BTI Asmoe mengucapkan pidatonya sebagai wakil golongan karya di DPR-GR dengan nada yang lebih optimis:

> *Ketentuan dihapuskannja hak2 dan wewenang2 atas bumi dan air dari swapradja2 atau bekas*

25. Sebagaian besar konflik agraria sejak penyerahan kedaulatan telah menciptakan kondisi yang tidak menguntungkan bagi kaum tani dalam masalah-masalah seperti penentuan sewa tanah oleh perkebunan, pengusiran kaum tani yang menduduki tanah perkebunan yang seringkali berakhir dengan kekerasan. Tanah-tanah yang digarap oleh kaum tani ditraktor oleh aparat pemerintah.
26. *Suara Tani. Op.cit.,* hal. 2.

> *swapradja, dibatasinja pemilikan dan penguasaan tanah bagi apa jang dinamakan* "groot grondbezitters"*, ditjegahnja organisasi2 dan usaha2 perseorangan dalam lapangan agraria jang bersifat monopolis swasta, ketentuan bahwa tiap2 warganegara Indonesia, baik laki2 maupun wanita mempunjai kesempatan jang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah dan ketentuan bahwa setiap orang dan badan hukum jang mempunjai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnja diwadjibkan mengerdjakan atau mengusahannja sendiri setjara aktif dengan mentjegah tjara2 pemerasan, membuktikan bahwa rancangan undang-undang pokok agraria ini dalam batas2 tertentu mempunjai sifat2 jang demokratis..."*[27]

Asmoe juga mengemukakan bahwa dalam menentukan undang-undang tersebut, pemerintah harus memperhatikan faktor-faktor seperti kredit bagi kaum tani dan masalah demokratisasi lembaga desa sebagai prasyarat kelancaran pelaksanaan *landreform*.

Organisasi Persatuan Tani Indonesia (PETANI) yang berhaluan nasionalis, tidak ketinggalan dalan memberikan dukungannya terhadap pelaksanaan *landreform* di Indonesia. Dalam artikel yang ditulis atas nama organisasi tersebut, mereka mengemukakan pendiriannya:

> *... Manipol dan Djarek setjara tegas memberikan pertundjukan bahwa penghisapan terhadap kaum*

27. *Ibid.,* hal. 1-3.

> *tani harus segera diakhiri, jang antara lain menjatakan bahwa* landreform *adalah bagian mutlak revolusi kita dan bahwa tanah hanja untuk si tani.*
>
> *Pembangunan semesta berentjana dalam tahapan pertama, setjara djelas menentukan, bahwa* landreform *landasan pokok dalam melipatgandakan hasil pertanian, khususnya dalam bidang sandang pangan...*[28]

Dua bulan kemudian setelah berlakunya sistem perundangan agraria nasional dengan lahirnya UUPA No. 5/1960, Menteri Agraria Sadjarwo menguraikan prinsip-prinsip pelaksanaan *landreform* yang tercantum dalam undang-undang tersebut yang terdiri dari pengakuan terhadap pemilikan pribadi, penetapan fungsi sosial tanah dengan mengatur bentuk penggarapan tanah telantar menjadi tanah milik negara dan penghapusan tanah *absentee*.[29] Dalam kesempatan itu, ia menegaskan pula suatu perspektif politik dengan menekanakan sifat *landreform* yang dijalankan sebagai :

> *Saudara2, ini sekadar untuk mendjelaskan bahwa* landreform *jang kita djalankan di Indonesia ini ialah* landreform *jang non-komunistis, kedua* landreform *jang kita djalankan ini conclusinja ialah* landreform *jang anti-kapitalistis...*
>
> *Unsur2 jang menundjukan bahwa Undang2*

28. *Suluh Indonesia*, Rabu 4 Djanuari 1961.
29. Pidato Menteri Sadjarwo dalam seminar *landreform* yang dilangsungkan oleh Departemen Agraria dari tanggal 17 Oktober samapi dengan 6 November 1960. lihat Departemen Agraria. *Seminar Landreform.* Buku ke-I., Djakarta, 1960, hal. 3-7.

> *pokok ini adalah non-komunistis, anti kapitalistis, ialah mengenal pasal 7 dimana diterangkan, bahwa pemilikan dan penguasaan tanah jang melampaui batas untuk tidak merugikan kepentingan umum tidak diperkenanakan. Ini dalam pendjelasnnja dikatakan* groot grondbezit. *Pemilikan tanah besar diperbolehkan...*[30]

Pernyataan tersebut nampak sebagai usahanya mengantisipasi kekhawatiran golongan agama dan nasionalis terhadap konsekuensi pelaksanaan *landreform* yang dipandang lebih menguntungkan kedudukan politik golongan komunis di Indonesia.

Dalam kesempatan yang sama, organisasi petani Nahdlatul Ulama (PERTANU) menyampaikan tanggapan yang secara prinsip mendukung rencana kebijakan *landreform* pemerintah. Meski demikian, PERTANU menekankan bahwa dalam pelaksanaanya nanti, *landreform* diharapkan tetap menghormati prinsip-prinsip yang sesuai dengan ajaran Islam:

> *Bagi Pertanu tiap2 usaha dan ichtiarkan dapat diterima dengan baik dan dengan sewadjarnja, asalkan tiap2 usaha dan ichtiar itu tidak melanggar pada prinsip2 Islam, jang telah dinjatakan sebagai Sjari'at Islam...*
>
> *Sebagaimana telah ternjata, bahwa Undang2 Pokok Agraria jang dibuat sebagai landasan pertama bagi* land-reform *itu, tidak melanggar pada prinsip2 Islam bahkan mengindahkan dan meng-*

30. *Ibid.,* hal. 11.

> *hormat pada prinsip2 Islam itu, maka Pertanu dengan sendirinja dapat menjatakan penerimaan dengan baik dan dengan sewadjarnja kepada* landreform*, jang berlandaskan atas Undang2 Pokok Agraria itu.*[31]

Selain itu, pandangan yang dianggap dapat mewakili golongan Islam juga terbit dalam satu artikel di harian *Abadi*[32] yang menyarankan pentingnya aspek pembangunan infrastruktur di wilayah pedesaan seperti pembentukan koperasi dan bank desa.[33] Di kemudian hari, pandangan seperti ini tetap menjadi dasar pegangan wakil golongan Islam terhadap pelaksanaan *landreform*. Sikap inilah yang mewarnai aktivitas golongan Islam dalam menghadapi konsekuensi-konsekuensi yang timbul dari pelaksanaan *landreform*.

Tanggal 24 September 1960 UUPA No. 5/1960 ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan undang-undang tersebut, *landreform* dilaksanakan berdasarkan batas maksimum dan minimum pemilikan tanah. Keputusan tentang batas luas pemilikan tersebut ditentukan berdasarkan Perpu No. 56/1960 seperti yang terlihat dalam tabel 3 dan tabel 4.

Lebih lanjut, pada tanggal 31 Desember 1960 dikeluarkan pula aturan yang merinci luas setiap lahan di tiap daerah tingkat II berdasarkan keputusan Menteri Agraria No. Sk. 978/Ka/1960 tentang penegasan luas maksimum

31. *Ibid.,* hal. 152.
32. Harian ini dianggap organ Partai Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) yang kemudian dibubarkan oleh Soekarno atas tuduhan keterlibatan dalam pemberontakan PRII/Permesta.
33. *Abadi* 20 September 1969.

TABEL 3. KATEGORI KEPADATAN PENDUDUK DAN LUAS PERTANIAN

Kategori Daerah	Sawah (ha.)	Tegalan (ha.)
1. Tidak Padat	15	20
2. Padat:		
a. kurang padat	10	12
b. cukup padat	7,5	9
c. sangat padat	5	6

TABEL 4. KATEGORI TINGKAT KEPADATAN PENDUDUK DAN GOLONGAN DAERAH

Kepadatan Penduduk per km^2	Golongan daerah
a. 33 - 50 jiwa	Tidak padat
b. 51 - 250 jiwa	Kurang padat
c. 251 - 400 jiwa	Cukup padat
d. 401 jiwa lebih	Sangat padat

Sumber: UUPA dan Landreform R.I. Jajasan Pertanian Nasional, Djakarta, 1961, hal. 54-59.

tanah pertanian. Setiap daerah terkena peraturan tersebut.[34] Selain ditentukan dari tanah-tanah tuan tanah yang terkena batasan pemilikan maksimum, pemerintah menetapkan pula bagian dari tanah-tanah bekas *erfpacth/hak* guna usaha yang telah dikuasai oleh negara.[35]

Menanggapi ketetapan pemerintah dalam menjalankan *landreform*, PKI melontarkan kritik lunak terhadap kebijakan yang diambil. Dalam perdebatan di DPA, PKI tetap menghendaki agar undang-undang tersebut

34. Jajasan Pertanian Nasional. *UUPA dan Landreform R.I* Djakarta, 1961, hal.73.
35. SK Menteri Pertanian dan Agraria No. 30/Ka/1962.

memberikan suatu perlindungan bagi para petani yang telah menduduki tanah negara dan tanah perkebunan; mendesak agar pemerintah mengurangi tingkat batasan maksimum yang terlalu tinggi; penyitaan tanah tuan-tanah pengkhianat (yaitu tuan tanah yang mendukung pemberontakan DI/TII dan PRII/Permesta); nasionalisasi perkebunan asing (pada tahapan ini sebagian besar adalah perkebunan milik Inggris dan Amerika); penghapusan batas minimum yang dipandang tidak praktis dan hanya menimbulkan kekhawatiran para petani kecil yang akan terlempar dari pemilikan tanah akibat penetapan batas minimum; penghapusan tanah-tanah milik desa dan pejabat pemerintah; dan proses pembagian tanah harus dilakukan berdasarkan basis individual daripada basis keluarga. Meski demikian, mereka tetap berpijak pada posisi umum pada saat itu dengan menerima prinsip "tanah bagi yang benar-benar menggarap tanah."[36]

PELAKSANAAN *LANDREFORM*

Secara umum, program pelaksanaan *landreform* di Indonesia meliputi ketentuan: a) Larangan menguasai tanah pertanian yang melampaui batas; b) Larangan pemilikan tanah *absentee*; c) Redistribusi tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*; d) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan; e) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian dan; f) Penetapan batas minimum pemilikan tanah

36. Mortimer. *Op. Cit.,* hal. 17

TABEL 5. DAFTAR TANAH YANG TELAH DIBAGIKAN DALAM LANDREFORM TAHAP PERTAMA DI JAWA & SUNDA KECIL

Kategori Tanah	Luas Tanah Garapan (ha)	Jumlah Pemilik Tanah	Luas tanah dibagikan (ha)	Jumlah Penerima
Tanah Kelebihan	112.524	8.967	65.132	100.477
Tanah Absentee	22.084	18.421	8.610	29.324
Tanah Kerajaan	73.566		73.566	79.850
Tanah Negara	147.344		147.192	383.301
Total	355.518	27.388	294.500	592.958

Sumber: Gerrit Huizer. *Basiswerk in de Derde Wereld. Boerenbewegingen In Indonesie voor 1965.* Den Haag: Sjaloom te Odijk. 1972. hal. 1072.

pertanian dengan disertai larangan melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan tanah menjadi bagian-bagian yang terlalu kecil.[37]

Meski keputusan pelaksanaan *landreform* telah dicanangkan oleh pemerintah, namun pelaksanaan riilnya harus menunggu dua tahun kemudian. Sepanjang 1961, pemerintah sibuk mengeluarkan rangkaian aturan guna menjalankan kebijakan *landreform*, seperti pembentukan panitia *landreform* yang tersusun berdasarkan hirarki pemerintahan dari presiden, gubernur, bupati, camat, sampai lurah. Tetapi, pelaksana sesungguhnya yang bertanggungjawab langsung berada di tingkat kabupaten dan kotamadya.[38]

Dua tahun kemudian, *landreform* mulai dilaksanakan di seluruh Indonesia dalam dua tahap. Tahap pertama berlangsung di Jawa, Madura, Bali dan Nusa Tengga-

37. Lihat Boedi Harsono. *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah, Penyusunan, Isi dan Pelaksanannya.* Djakarta: Djambatan, 1968, hal, 241.
38. Utrecht. *Op. cit.,* hal.77.

ra Barat, sedangkan rencana tahap kedua dijalankan di daerah Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan wilayah lainnya. Pada rencana tahap pertama, tanah-tanah *absentee*, tanah swapraja, dan tanah di bawah kekuasaan negara akan selesai dibagikan sampai akhir 1964. Panitia *landreform* saat itu mengumumkan bahwa total luas tanah yang akan dibagikan dalam pelaksanaan tahap pertama mencapai 966.150 hektar. Angka ini kemudian dikoreksi pada tahun 1963 menjadi 337.445 hektar.[39]

39. *Ibid.,* hal. 78.

4

GEJOLAK PEDESAAN DAN RADIKALISASI KAUM TANI

DORONGAN KETERLIBATAN KAUM TANI

Setelah ditetapkannya Undang-Undang Pokok Bagi Hasil No. 2/1960 pada tanggal 7 Januari 1960 dan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5/1960 tanggal 24 September 1960 oleh Presiden Soekarno, maka secara formal pelaksanaan kebijakan *landreform* di seluruh Indonesia telah diputuskan. Namun, sebagaimana ditunjukkan kemudian di lapangan, kedua undang-undang yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat itu sepertinya tidak punya kekuatan yang bisa menggerakkan para pejabat daerah seperti bupati, camat, dan lurah yang bertanggungjawab langsung dalam menentukan kebijakan tersebut di wilayahnya untuk segera menjalankan wewenangnya.

Gejala ini sebelumnya telah diantisipasi oleh Ladejinsky yang menjadi penasihat pelaksanaan *land-*

reform di Indonesia atas undangan Menteri Agraria Sadjarwo.[1] Dalam laporannya yang diterbitkan tahun 1964, ia membahas penyebab kegagalan pelaksanaan *landreform* berdasarkan UUPA, yang menurutnya bersumber pada: tingginya batas maksimum pemilikan tanah dan meluasnya penyelewengan dengan persekongkolan para pejabat desa. Persekongkolan ini membuat luas tanah pertanian yang siap dibagikan menjadi berkurang 1 persen dari luas keseluruhan. Golongan petani kaya dan sedang yang besar jumlahnya di pedesaan bukan saja tidak tersentuh oleh proses ini, bahkan mungkin dapat menarik keuntungan dari pembagian tanah. Lebih lanjut Ladejinsky melukiskan:

> *"Sampai sekarang, Tuan Menteri, maka umumnya harus dianggap sebagai tidak memenuhi tugasnya. Alasannya terletak pada komposisi panitia yang terdiri dari seorang kepala desa dan dua wakil golongan tani nasional. Ketiga-tiganya, yang umumnya pemilik tanah, tidak merasa perlu mewakili kepentingan petani penggarap. Sedangkan kaum tani sendiri ... tidak berperan serta dalam pelaksanaannya.*[2]

Terkait pengaturan perjanjian bagi-hasil, undang-undang telah memutuskan bahwa sistem perjanjian bagi-hasil harus dibuat secara tertulis antara petani penggarap

1. Landejinsky adalah seorang sarjana asal Amerika yang menjadi penasehat ahli proses perombakan tanah di negara-negara Asia seperti Korea Selatan dan Taiwan.
2. Lihat kutipan dalam Jan Breman. *Op.Cit.,* hal. 195.

dan pemilik tanah di hadapan Lurah atau pejabat setingkat kepala desa. Kemudian, pengesahannya ditetapkan oleh Camat atau pejabat setingkat kecamatan seperti yang diatur dalam pasal 3 undang-undang.[3] Selanjutnya, penetapan besarnya imbangan bagi-hasil ditentukan oleh Bupati dan Walikota sebagai pejabat pemerintahan yang berwenang di wilayah Swatantra II dengan memperhatikan kondisi yang ada di daerahnya masing-masing. Secara formal, UU No 2/1960 itu memang tidak menyebutkan secara jelas bagaimana besarnya imbangan bagi-hasil antara penggarap dan pemilik tanah. Undang-undang hanya menentukan pedoman umum berupa ketentuan 1/1 dalam untuk tanaman padi sawah, dan untuk tanaman palawija di atas tanah kering, besarnya imbangan ditentukan 2/3 bagi penggarap dan 1/3 bagi pemilik.[4]

Bila dibandingkan dengan proses pembagian tanah, pengaturan perjanjian bagi-hasil merupakan kebijakan yang paling mungkin dapat dilakukan dengan segera mengingat sifat penggarapan yang berlaku umum di Jawa. Namun seperti yang terbukti kemudian, pelaksanaannya tetap berjalan lambat pada aras pejabat daerah sebagai pihak yang memiliki wewenang langsung dalam menentukan perjanjian bagi-hasil.

Tidak heran apabila kemudian inisiatif untuk menjalankan undang-undang baru tersebut beralih ke tangan organisasi-organisasi tani radikal yang menuntut pelaksanaannya secara konsekuen. Aktivitas radikal BTI serta perhatian PKI yang pada saat itu tengah tertuju kepada kaum tani dalam mencari dukungan politik menyebab-

3. Lihat Mr. A.B. Loebis. *Op.Cit.,* hal. 75.
4. *Ibid.*, hal. 85.

kan mereka mampu menarik dukungan yang lebih besar dari kaum tani di pedesaan melalui pelaksanaan *land-reform*. Kader-kader BTI dengan giat menggelar ceramah-ceramah yang diikuti anggotanya di tiap daerah, dan membahas masalah-masalah yang tercantum dalam undang-undang tersebut serta kemungkinan-kemungkinan yang dapat dilakukan oleh kaum tani. Sejak pertengahan Agustus 1960 misalnya, BTI mempopulerkan pelaksanaan UU Bagi-Hasil dengan melakukan ceramah keliling di setiap desa di wilayah Jember. Selain itu, tekanan BTI juga dilakukan dengan mendesak para bupati dan walikota sebagai pejabat berwenang untuk segera menentukan jumlah perimbangan perjanjian bagi-hasil.

Sebenarnya, peningkatan aktivitas desakan BTI kepada pemerintah daerah ini telah dirasa sejak Juli 1960. Tanggal 23 Juli, di Bogor diberitakan bahwa serombongan delegasi yang terdiri dari 15 organisasi pimpinan BTI beserta sejumlah massa petani berkumpul di halaman kantor bupati mendesak segera ditentukannya imbangan baru dalam pelaksanaan sistem bagi-hasil. Dalam aksi tersebut, tiga orang kader BTI ditahan oleh aparat kepolisian selama 13 hari dengan tuduhan telah mengadakan dan memimpin demonstrasi terhadap pemerintah.[5]

Desakan BTI ini tampaknya berjalan serentak di setiap daerah yang mempunyai cabang organisasi itu. Seperti dilaporkan oleh pimpinan pusat BTI, aksi mendesak pelaksanaan perjanjian bagi-hasil telah berlangsung di Bojonegoro, Balen, Losarang, Wonogiri, Banyuwangi, Jepara, Blora, Kendal, Kudus, Demak, Tegal, Pemalang, Pekalongan, Brebes, Purwodadi, Semarang, Sragen, Magelang,

5. *Suara Tani.* No. 8, Th. XI, Agustus 1960, hal.3.

Boyolali, Cilacap, Bandung, Bogor, Jakarta, Cirebon, Tasikmalaya, Cianjur, Ciamis, Indramayu dan Subang.

Delegasi-delegasi yang dipimpin oleh BTI, selain menuntut pelaksanaan perjanjian bagi-hasil, juga mendesak agar perwakilan-perwakilan organisasi tani dilibatkan dalam panitia yang akan menentukan besarnya tingkat imbangan dalam pelaksanaan bagi-hasil. Tidak semua usaha BTI melalui pengiriman delegasi atau aksi massa ini membuahkan hasil. Hanya di beberapa tempat di mana dukungan petani terhadap BTI sangat kuat, upaya BTI mampu menekan pejabat setempat untuk segera menetapkan imbangan perjanjian bagi-hasil sesuai dengan UU yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Tanggal 7 Agustus 1960, setelah serombongan delegasi BTI mendatangi bupati Cirebon, ditandatanganilah Perda No. 5256/Pem 28/60 yang mengatur perimbangan perjanjian bagi-hasil. Diputuskan juga bahwa mekanisme bagi-hasil di wilayah Cirebon dibedakan antara wilayah Cirebon Dalam dan Cirebon Pantai. Di wilayah Cirebon Dalam yang umumnya merupakan usaha pertanian sawah basah, bupati menetapkan sistem *maron* (imbangan 1:1) antara petani penggarap dan pemilik sawah. Sedangkan di wilayah Cirebon Pantai yang umumnya pertanian di atas lahan kering, kebijakan bagi hasil ditentukan dengan sistem 2:3, yang berarti 2/5 hasil panen diberikan pada pemilik tanah, sedangkan 3/5 bagian menjadi milik penggarap.[6]

Selain berhasil menentukan tingkat imbangan bagi-hasil yang baru, di Jember pada bulan Mei 1961 dilaporkan pula bagaimana aksi kaum tani berhasil mendorong

6. *Suara Tani.* No. 11, Th. XI, Desember 1960.

kenaikan tingkat upah buruh tani. Laporan tersebut menyebutkan bahwa sekitar 396 perjanjian bagi-hasil ditandatangani di delapan wilayah kecamatan sedangkan 823 upah buruh tani naik di lima wilayah kecamatan. Upah mencangkul yang sebelumnya Rp7,50 kini dihargai Rp10. Upah membajak sawah yang sebelumnya Rp15 menjadi Rp25. Perbandingan upah bawon yang semula ditentukan berdasarkan 8:1 ditingkatkan menjadi 6:1 serta upah tandur dari Rp2,50 menjadi Rp3,50.[7]

Meskipun demikian, secara umum pelaksanaan sistem perjanjian bagi-hasil yang baru ini memang tidak berjalan seperti yang ditentukan pemerintah pusat. Hingga Januari 1961, tepat setahun UU No. 2/1960 diberlakukan, baru 20 persen dari 259 pemerintahan tingkat II yang telah menetapkan imbangan bagi-hasil yang baru.[8] Jumlah terebut masing-masing menunjukan bahwa baru sekitar 8 daerah Swatantra di Jawa Barat, 11 wilayah Swatantra di Jawa Tengah dan 6 daerah Swatantra di Jawa Timur yang menetapkan imbangan perjanjian bagi-hasil yang baru.

Kelambanan pelaksanaan perjanjian bagi-hasil yang baru di daerah-daerah memang disebabkan oleh lambannya pejabat pemerintah tingkat II. Hal ini menyebabkan Menteri Agraria segera mengeluarkan instruksi khusus untuk menangani masalah tersebut. Tanggal 14 Juni 1962, Menteri Agraria Sadjarwo memerintahkan para bupati dan walikota untuk segera menuntaskan pelaksanaan UUPBH di seluruh Indonesia. Dengan nada yang menyayangkan, Menteri memberikan batasan waktu akhir pelaksanaan undang-undang tersebut hanya dalam

7. *Suara Tani.* No. 7, Th. XII, Djuli 1961, hal. 1.
8. *Suara Tani.* No. 2, Th. XII, Februari 1961, hal. 1.

jangka satu bulan. Lebih lanjut, ditegaskan dalam instruksi tersebut agar jaminan hak penggarapan kaum tani dipertahankan, melihat banyaknya tuan tanah yang melepaskan perjanjian bagi-hasil dengan petani penggarap yang menuntut dilaksanakannya bagi-hasil sesuai dengan peraturan pemerintah.[9]

Kemandekan pelaksanaan *landreform* menjadi perhatian organisasi tani BTI yang menginginkan pelaksanaan undang-undang tersebut secara konsisten. Menanggapi kemandekan yang terjadi, ketua BTI Asmoe dalam laporannya pada Kongres Nasional ke-VI BTI tanggal 23 Juli 1962 di Jakarta menyatakan:

> *Akhirnya BTI menyatakan bahwa perubahan tanah hanya bisa dilakukan oleh kaum tani sendiri. BTI mensponsori gerakan 6 Baik yang terdiri dari: gerakan turun sewa, turun bunga, naik upah, naik produksi, naik kebudayaan dan naik politik...*
>
> *Gerakan turun sewa atau gerakan 6:4 adalah gerakan untuk menuntut diturunkannja sewa tanah kepada tuan-tuan tanah, terutama dalam bentuk menuntut diperbaharuinya perdjandjian sewa menjewa tanah di antara kaum tani dan tuan tanah berdasarkan UUPBH. Gerakan enam baik tersebut dilakukan oleh kader-kader BTI dalam program tiga sama. Dalam melakukan gerakan turun sewa BTI menginstruksikan kadernya untuk bersandar pada buruh tani dan tani miskin, bersatu dengan tani sedang dan menetralisir tani*

9. Instruksi Menteri Pertanian dan Agraria No: Sekra 9/2/22, 14 Djuni 1962.

> *kaya dan setingkat-tingkat dengan memilih, memukul tuan tanah.*[10]

Pernyataan tersebut menegaskan kehendak untuk mengambil inisiatif pelaksanaan *landreform* berdasarkan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam UUPBH dan UUPA akibat lambannya birokrasi yang cenderung mengabaikan instruksi pemerintah pusat. Kenyataan lambannya birokrasi tingkat bawah dalam menjalankan ketentuan negara sebelumnya telah diperkirakan oleh wakil BTI dalam seminar *Landreform* di Jakarta, di mana ia dengan nada sinis menggambarkan:

> *Tetapi hukum atau peraturan2 itu ada segi positief dan negatiefnja. Mau tidak mau hal ini harus kita mengakuinja. Hukum itu, kalau menurut bunji kata-katanja, mungkin baik, akan tetapi dalam menafsirkannja itu bisa mendjadi berlainan, ini menurut pengalaman. Maaf kalau kami menjatakan demikian. Ini mendjadi kenjataan dalam organisasi kami, djuga dalam DPR, ialah djika ada peraturan jang kiranja akan menguntungkan kaum tani, maka peraturan itu djalannja lambat. Akan tetapi bila ada kemungkinan untuk merugikan kaum tani, belum sampai disjahkan mendjadi peraturan tetapi sudah didjalankan...*
>
> *Ini merupakan suatu kontradiksi jang sebenarnja dapat dimengerti: jang menjangkut kepenting-*

10. Asmu. *Untuk Demokrasi, Tanah, Produksi dan Irian Barat.* Laporan Umum DPP BTI Kepada Kongres Nasional ke-VI BTI pada tanggal 23 Djuli 1962, Djakarta, hal. 70-73.

an umum dibelakangkan, jang menjangkut kepentingan diri sendiri didahulukan...[11]

Sampai tahun 1963, aksi-aksi kaum tani yang menuntut pelaksanaan perjanjian bagi-hasil dan pembagian tanah terus berlangsung di seluruh Jawa. Di mata kaum tani, sikap pejabat daerah yang lamban dalam menjalankan kebijakan *landreform* dipandang sebagai suatu keberpihakan terhadap pemilik tanah dibandingkan pada para petani penggarap dan petani tak tertahah.

Dalam beberapa peristiwa penyelesaian perselisihan, aparat kepolisian turun tangan dan menahan para petani penggarap. Maret 1963, persoalan-persoalan ini diajukan ke Departemen Pertanian dan Agraria di Jakarta oleh delegasi DPP BTI. Delegasi BTI mendesak agar penyelesaian konflik antara kaum tani dengan tuan tanah dilakukan secara musyawarah dan dihindarkannya keterlibatan instansi-instansi yang tidak berwenang dalam pengaturan konflik agraria.[12]

Berdasarkan data resmi pemerintah, jumlah tanah yang telah dibagikan baru mencapai sekitar 35.978 hektar pada akhir 1963. PKI memberikan koreksi dengan menyatakan bahwa jumlah tanah yang dibagikan baru mencapai 19.000 hektar. Dengan demikian, pelaksanaannya telah terlambat dari jadwal yang ditetapkan semula. Awal 1965, Menteri Agraria Sadjarwo mengumumkan bahwa pelaksanaan *landreform* tahap I telah selesai. Dalam laporannya, Menteri Sadjarwo menyatakan bahwa hingga akhir 1964, sekitar 450.000 hektar tanah telah dibagikan

11. Seminar Landreform. *Op.cit.,* hal. 124-125.
12. *Suara Tani.* No. 3/4, Th. XIV. Maret/April 1963.

TABEL 6. DAFTAR TANAH LEBIH, TANAH YANG DIKELUARKAN, DAN TANAH YANG TELAH DIBAGIKAN

Keresidenan	Jumlah Tanah Lebih		
	Terdaftar (hektar)	Dikeluarkan (hektar)	Dibagikan (hektar)
Surabaya	22.181,330	6.957,994	956,078
Madura	2.871,986	554,149	580,489
Malang	10.020,738	1.880,151	723,436
Kediri	10.950,510	1.045,380	1.707,798
Besuki	8.448,000	1.295,523	879,596
Bojonegoro	2.563,160	790,896	635,490
Madiun	6.256,192	256,773	679,729
Jumlah	63.581,916	12.779,867	6.454,817

Sumber: Aminuddin Kasdi. *Masalah Tanah Dan Keresahan Petani di Jawa Timur 1960-1965. Studi Tentang Gerakan Aksi Sepihak Yang Dilancarkan PKI - BTI.* Tesis S2. Fak. Pasca Sarjana UGM, 1990, hal. 198.

kepada petani.[13]

Pengumuman tersebut ditentang oleh PKI dengan mengajukan bukti bahwa hanya 18.000 hektar tanah yang telah dibagikan di Jawa Timur. Sisanya, sekitar 30.000 hektar tanah belum juga dibagikan.[14] PKI dan BTI berdasarkan bukti-bukti yang mereka ajukan menyimpulkan bahwa telah terjadi penyimpangan, sabotase, dan permainan antara tuan tanah, pejabat agraria, dan pejabat-pejabat dalam Panitia *Landreform*. Siaran pers DPD BTI Jawa Timur memberikan daftar tentang tanah yang telah didaftar, dikeluarkan, dan dibagikan sebagai bukti bahwa pelaksanaan *landreform* belum selesai.

13. Utrecht. *Op. cit.,* hal. 86.
14. Mortimer. *Op. cit.*, hal. 19-21.

TUNTUTAN DAN TINDAKAN TERHADAP KEMACETAN *LANDREFORM*

Dalam sidang pleno CC PKI Desember 1963, D.N. Aidit menegaskan bahwa dari sekitar 1.000.000 hektar tanah lebih, baru terdaftar sekitar 200.000 hektar. Dari jumlah tanah terdaftar, baru sekitar 9 persen (18.000 ha.) yang telah dibagikan kepada kaum tani. Pada sidang tersebut dinyatakan pula bahwa akibat kesulitan ekonomi negara pada saat itu, penyitaan tanah-tanah milik tuan tanah tidak perlu dengan ganti rugi. Selain itu, ditegaskan pula tuntutan nasakomisasi Panitia *Landreform*, *retooling* semua pejabat negara yang menghambat pelaksanaan *landreform*, pembentukan pengadilan *landreform* dan menyarankan agar kaum tani lebih mengambil inisiatif sendiri dalam melaksanakan *landreform* di daerah.[15]

Di tingkat nasional, kebijakan *landreform* yang ditetapkan oleh pemerintah melalui pelaksanaan UUPA harus berbenturan dengan kenyataan yang ada di masing-masing daerah tempat *landreform* dijalankan. Pada bab sebelumnya telah diuraikan bagaimana kendala tersebut terjadi oleh para aparat lokal seperti bupati, camat, dan lurah dalam struktur panitia *landreform*.[16]

Pelaksanaan yang terus berlarut-larut dan kecurangan-kecurangan yang terjadi di lapangan menyebabkan organisasi massa radikal seperti BTI dan PKI segera mengambil inisiatif pelaksanaan *landreform* di daerah. Di

15. *Ibid.,* hal. 200.
16. Lihat Jajasan Pertanian Nasional. *Agraria Dan Landreform R.I.* Djakarta, 1961, hal. 88-95.

Jawa Timur, Dewan Pimpinan Daerah BTI mulai mendesak pemerintah untuk segera membentuk pengadilan *landreform* guna mengatasi konflik-konflik yang timbul serta kecurangan yang terjadi dalam proses pendaftaran dan pembagian tanah. Mereka juga menuntut agar pejabat-pejabat yang terbukti curang dalam melaksanakan kebijakan *landreform* dicopot dan agar tanah-tanah yang telah digarap sejak lama oleh kaum tani segera disahkan menjadi hak milik petani.[17]

Tekanan agar *landreform* segera dijalankan dengan konsekuen terus meningkat. Pada umumnya tekanan ini dipelopori oleh BTI yang semakin mendapat dukungan dan simpati kaum tani di pedesaan. Pada Agustus 1964 di Wonogiri, BTI mengadakan rapat umum yang dihadiri sekitar 30.000 orang yang membahas persoalan macetnya pelaksanaan *landreform*. Dalam rapat tersebut, dikeluarkan resolusi yang mendesak pemerintah membentuk pengadilan *landreform* dan menempatkan wakil-wakil kaum tani pendukung Nasakom serta melakukan tindakan tegas terhadap tuan tanah dan pejabat daerah yang memanipulasi pelaksanaan *landreform*.[18]

Dorongan pelaksanaan *landreform* bukan hanya dipelopori oleh organisasi tani semata. Usaha BTI mempopulerkan pelaksanaan *landreform* di daerah-daerah berhasil mendapatkan tanggapan kaum tani di pedesaan. Hal ini terbukti dari aktivitas kaum tani yang cukup radikal dalam menuntut pejabat-pejabat setempat untuk melaksanakan pembagian tanah dan segera menetapkan sistem perjanjian bagi-hasil yang baru. Di desa Cikembar

17. *Suara Tani.* No. 7-8, Th. XV, Agustus 1964, hal. 6.
18. *Ibid.,* hal. 8.

kabupaten Sukabumi, sekitar 550 petani penggarap melakukan aksi penggarapan tanah tanpa terlebih dahulu menunggu instruksi panitia *landreform* setempat. Dalih mereka adalah mempertahankan hak tanah yang sudah seharusnya menjadi milik petani sesuai undang-undang *landreform*. Tindakan seperti ini di kemudian hari dikenal dengan nama "aksi sepihak" yang menjadi isu kontroversial di tingkat nasional.

Selain menduduki tanah kelebihan yang terdapat dalam perhitungan undang-undang pembagian tanah, aksi-aksi juga terus dijalankan dengan beragam cara. Di desa Kembangsari Brebes, sekitar 700 petani penggarap melakukan aksi tunjuk hidung terhadap kepala desa bernama Djajadani. Menurut wakil kaum tani, kepala desa tersebut melakukan serangkaian korupsi dalam menentukan tingkat harga sewa dalam usaha penanaman gula insentif pemerintah. Selain itu, tindakannya sebagai makelar tanah dan sikapnya yang ringan tangan menyebabkan para petani ramai-ramai mengadakan aksi terhadapnya.[19]

AKSI SEPIHAK DAN TINDAKAN KEKERASAN DI PEDESAAN

Istilah aksi sepihak muncul sebagai isu nasional setelah aksi-aksi yang dilakukan BTI dan kaum tani dalam menjalankan *landreform* di daerah-daerah mendapatkan tantangan serius dari organisasi-organisasi di luar pengaruh PKI dan BTI. Pemuda Ansor yang merupakan organisasi massa milik Nahdlatul Ulama pada Januari 1965 dalam

19. *Ibid.,* hal. 10.

kursus kader di Kediri menyatakan pendapat mereka tentang persoalan aksi kaum tani yang mereka sebut sebagai aksi sepihak PKI dan BTI. Lebih lanjut laporan *Duta Masjarakat* sebagai koran resmi NU memberitakan pokok-pokok pikiran yang muncul dalam ceramah tersebut dengan mengutip pernyataan ketua organisasi Pemuda Ansor Jusuf Hasjim sebagai berikut:

> *Ketua satu PP Pemuda Ansor itu menjatakan lebih lanjut, bahwa dalam melaksanakan UUPA dan UUPBH, maka ada dua musuh jang harus dihadapi dan diganjang oleh Pemuda Ansor. Musuh2 itu menurut Jusuf Hasjim adalah kaum feodal dan kaum penipu tani jang disebutnja sebagai "setan tanah".*
>
> *Didjelaskan, bahwa tjiri dari pada feodal adalah penguasaan atas tanah dan menggunakan tanah untuk memeras kaum tani. Kaum feodal dengan ongkang2 mengeduk kekajaan dari djerih pakah kaum tani.*
>
> *Adapun kaum penipu-tani adalah mereka jang sok membela kaum tani, berlagak sebagai pahlawan-tani dan dengan segala matjam tipu-daja berhasil menarik kepertjajaan kaum tani, diatas kepertjajaan dimana dia mengeduk sokongan2. untuk menutupi perbuatan djahatnja itu, kaum penipu tani tidak segan2 menghasut kaum tani untuk melakukan penjerobotan2 tanah, menggarong perkebunan2 milik orang lain, tanpa memperdulikan peraturan2 jang berlaku dan mengabaikan nasihat2 pedjabat pemerintah didesa.*
>
> *Jusuf Hasjim menjerukan kepada anggauta*

> *Ansor dan kepada Rakjat agar segera melaporkan kepada alat negara djikalau melihat penipuan2 dan hasutan2 djahat kaum penitpu tani.*[20]

Pernyataan inilah tanggapan terhadap tindakan kaum tani yang dipelopori oleh BTI dalam usaha mereka menjalankan pelaksanaan *landreform*.

Memang sulit mengatakan siapakah yang bertanggungjawab atas terjadinya "aksi-aksi sepihak" itu. Kedua belah pihak menggunakan istilah tersebut secara bebas di mana BTI dan PKI menyebutkan bahwa tuan tanah dan pejabat desa telah melakukan aksi sepihak dalam menghalangi kaum tani mendapatkan hak mereka, sedangkan bagi pemilik tanah serta organisasi yang mewakilinya memandang tindakan kaum tani yang mendahului keputusan pemerintah merupakan tindakan sepihak.[21]

Meskipun demikian, identifikasi aksi sepihak dengan PKI dan BTI bukanlah tanpa alasan. Aksi massa terkait *landreform* dimulai untuk pertama kalinya Februari 1964. Di Klaten, inisiatif menjalankan aksi sepihak dimulai dengan mengadakan rapat umum BTI di alun-alun kota. Suasana rapat didukung oleh spanduk-spanduk yang terpampang sepanjang jalan dengan tulisan-tulisan mencolok seperti "Tanah Untuk Tani Penggarap" dan "Gantung Tujuh Setan Desa".[22] Di Klaten pula tanggal 14

20. *Duta Masjarakat,* 19 Djanuari 1965.
21. Pembatasan tentang ini diuraikan oleh Margo Lyons. "Dasar-Dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa", dalam Soediono M.P. & Gunawan Wiradi (ed)., *Dua Abad Penguasaan Tanah.* Jakarta: PT Gramedia, 1984, hal. 202-220.
22. *Laporan Tentang Studi Mengenai Keresahan Pedesaan Pada Tahun 1960-an.* Pusat Penilitian dan Studi Pedesaan dan Kawasan UGM. Jakarta: Yayasan Pancasila Sakti, 1982, hal.43.

April 1964, Njoto berpidato di depan massa dan menegaskan prinsip "Tanah bagi mereka yang benar-benar menggarapnya" serta slogan "Hancurkan Tujuh Setan Desa" sebagai bagian dari aksi kaum tani untuk menjalankan *landreform* yang mengalami kemacetan. Njoto juga memberikan sambutan hangat terhadap hasil-hasil yang telah dicapai oleh kaum tani di daerah Wedi, Trutjuk, Jogonalan, Prambanan, Wonosari, dan lain tempat.[23]

Aksi-aksi kaum tani diarahkan pada berbagai tindakan yang pada umumnya tetap berada dalam cakupan ketentuan UUPA dan UUPBH seperti: (1) pengambilan kembali tanah-tanah gadai dan sewa; (2) pengubahan perjanjian bagi hasil menurut UUPBH; (3) pembatalan penggadaian tanah dan ijon; (4) pembelaan hak "penghuni liar" pada tanah perkebunan atau tanah *absentee*.[24]

Sepanjang 1964, gerakan aksi sepihak di daerah Klaten sebagai tempat tuntutan mengadakan aksi sepihak pertama kali dinyatakan, dilaporkan telah terjadi sebanyak 30 kali aksi sepihak. Kemudian, pada 1965, gerakan aksi sepihak banyak terjadi sekitar bulan Februari dan April yang meliputi wilayah kelurahan Tanjung, kecamatan Juwiring dan kelurahan Jlobo, kecamatan Wonosari; kelurahan Joton dan kecamatan Jogonalan.[25]

Sebagai contoh lain dalam meninjau persoalan aksi sepihak ini, ada baiknya kita lihat kajian Aminudin Kasdi tentang konflik di desa Samirejo, Kabupaten Ngawi.[26] Di

23. Mortimer. *Op.Cit.,* hal.40.
24. Margo Lyons. *Op.Cit.,* hal. 211.
25. Sartono Kartodirdjo. *Op.Cit.,* hal. 46.
26. Untuk uraian lebih detail bisa dilihat dalam Aminudin Kasdi. *Masalah Tanah Dan Keresahan Petani Di Jawa Timur 1960-1965 Studi Tentang Gerakan Aksi Sepihak Yang Dilancarkan Oleh PKI-BTI.* Tesis S2. Fakultas Pasca Sarjana UGM, 1990. Untuk selanjutnya, ilustrasi tentang berjalan-

desa ini, kaum tani menggelar aksi menggugat kedudukan tanah wakaf milik Yayasan Pemeliharaan dan Perluasan Wakaf Pondok Modern Gontor (YPPWPMG) seluas 163,879 hektar yang sebelumnya milik H. Anwar Shodiq, seorang pemilik tanah luas di desa tersebut. Ia mempekerjakan sekitar 40 kepala keluarga di atas tanah seluas 2,511 hektar.[27] Tanggal 9 Desember 1960, atau setelah tiga bulan UUPA diberlakukan dan pemerintah merencanakan penetapan batas pemilikan batas pemilikan tanah maksimum, H. Anwar Shodiq mewakafkan tanah miliknya seluas 163,376 hektar tanah di desa Dadung Sambirejo dan 24,926 hektar tanah di desa Mantingan kepada Yayasan Pondok Pesantren Modern Gontor.

Setelah selesainya perjanjian bagi-hasil pada bulan September 1963 antara petani penggarap dan pemilik tanah, maka kaum tani mulai melakukan aksinya dengan membawa pulang semua hasil garapan. Sampai dengan musim tanam 1963-1964, tindakan tersebut terus dijalankan tanpa sepengetahuan yayasan. Berulangkali perselisihan tersebut dibawa ke dalam sidang Panitia *Landreform* Kecamatan. Namun hasil sidang yang selalu berubah-ubah membuat kedua belah pihak yang bersengketa sulit didamaikan. Petani penggarap tetap menolak untuk menyerahkan hasil garapannya karena keputusan yang diambil panitia tanggal 20 April 1964 tidak melibatkan persetujuan petani penggarap. Pada akhirnya, atas inisiatif Abdullah Mustaqim, dikumpulkanlah sekitar 100 orang pemuda Islam untuk menuntaskan masalah itu. Dalam rapat yang tegang tanggal 1 Mei 1965, Abdullah Mustaqim

nya aksi sepihak didasarkan pada karya ini.

27. *Ibid.,* hal.250-288.

mengkomandoi para pemuda untuk menyerbu para petani penggarap dalam pertemuan tersebut dengan pentungan dan tongkat.[28]

Konflik serupa yang timbul akibat proses pelaksanaan *landreform* terjadi pula di kecamatan Losari, Cirebon. Menurut pernyataan DPP BTI tentang konflik ini, di desa Kalirahaju Tawangsari, Kecamatan Losari Cirebon terdapat "tanah tambak kelebihan dari batas maksimum jang ditetapkan oleh Undang-Undang No. 50 Prp/1960, tidak kurang dari 192 *bouw* milik beberapa tuan tanah yang bertempat tinggal di daerah Brebes yang digelapkan". BTI menyatakan bahwa tanah itu merupakan tanah kelebihan milik guntai (*absentee*) dan digelapkan, karena seharusnya tanah itu dikuasai oleh negara untuk diredistribusikan. Salah seorang dari tuan tanah bernama HA bertempat tinggal di Pangaben (Brebes). Di daerah Jawa Tengah sendiri HA memiliki tanah tidak kurang dari 32,552 ha. Di Kalirahaju, menurut DPP BTI HA memiliki 21,5 hektar tanah. Panitia *Landreform* tingkat II Cirebon atas dasar surat Panitia *Landreform* Brebes, telah menginstruksikan kepada Panitia *Landreform* Losari agar selambat-lambatnya tanggal 11 November 1964 sudah menguasai tanah lebih bekas milik HA itu dan mengusulkan daftar kaum tani yang akan menerima redistribusi tanah lebih itu.

Namun, pada tanggal 28 November 1964, Mansur Kuwo, Ketua Panitia *Landrefrom* kelurahan yang menurut BTI dikenal sebagai bekas anggota partai terlarang Masjumi, mengeluarkan pernyataan bahwa tanah lebih seluas 10,238 hektar itu sudah dijual kepada 3 orang

28. Aminudin Kasim. *Ibid.,* hal. 330-347.

sejak 12 Agustus 1960. Menurut BTI, jika pernyataan Kuwo tersebut benar, tentu tanah itu oleh Panitia *Landreform* Tk. II tidak didaftar sebagai tanah kelebihan, tetapi kenyataannya tanah tersebut telah didaftarkan sebagai tanah kelebihan. BTI mengatakan bahwa tindakan Kuwo ini sangat menggelisahkan, dan jika dibiarkan, semua tanah kelebihan akan digelapkan.

Pada 14 April 1965, kaum tani mendesak Panitia *Landreform* agar segera menguasai tanah-tanah lebih itu dan memberikan surat hak garap kepada kaum tani penggarap, yang wajib membayar sewa kepada negara lewat Panitia *Landreform* dan bukan kepada tuan tanah sesuai dengan PP No. 224/1961. Meski demikian, DPP BTI melaporkan bahwa pada tanggal 22 April 1965 jam 23.00, pemilik tanah mengirimkan serombongan "teroris" dan menyerang kaum tani yang sedang menjaga tambak garapannya dengan alat-alat pemukul. Kaum tani berhasil meringkus 2 orang dari gerombolan teroris tersebut dan BTI melaporkan bahwa mereka adalah bekas tentara Darul Islam (DI) yang sudah dikenal oleh kaum tani. Selain itu, DPP BTI mengatakan bahwa mereka mengaku diupah oleh tuan tanah HA masing-masing Rp. 4.000,- dan 4 gedeng padi, untuk meneror kaum tani. Setelah tindakan pertama gagal, maka pada malam itu juga gerombolan yang lebih besar, menyerbu rumah-rumah kaum tani, merusak barang-barang, membacok dan menganiaya siapa saja yang dijumpainya.[29]

Meski demikian, pada bulan Juni 1965, dalam rapat akbar NU di desa Kalirahayu kecamatan Losari, pernyataan BTI dibantah oleh ketua PBNU K.H. Masjkur. Menu-

29. *Duta Masjarakat*. 19 Mei 1965.

rutnya, hal itu hanyalah usaha BTI memutarbalikkan fakta dalam kasus tersebut :

> *Saja merasa bersjukur kepada Tuhan Jang Maha Esa dan terima kasih kepada Tjatur tunggal dan masjarakat Losari jang telah dapat menjelesaikan peristiwa Kalirahaju (Losari) dengan djalan musjawarah. Di samping itu saja merasa ketjewa dengan adanja usaha2 tertentu jang mengeruhkan dan memutarbalikan peristiwa Kalirahaju itu dengan berita2 propokasi jang dapat menggontjangkan umat Islam...*[30]

Kedua kasus di atas merupakan contoh dari rangkaian tindakan yang mewarnai pelaksanaan *landreform* di daerah. Meski demikian, pelaksanaan *landreform* tidak selalu menimbulkan ketegangan dan pertentangan tajam di pedesaan tempat pengaruh PKI dan BTI bercokol kuat. Selain itu, persoalan yang timbul dalam pelaksanaan *landreform* tidak hanya menyangkut organisasi PKI dan BTI semata. Bagi PNI, persoalan menjalankan *landreform* telah menimbulkan perpecahan dalam tubuh partai sendiri. Kader-kader muda PNI dan organisasi massa di belakangnya mulai memandang bahwa mereka harus berada di pihak buruh tani dan tani miskin dalam menyelesaikan masalah *landreform*. Pimpinan PNI di pusat pun mengambil pandangan serupa yang mendorong pelaksanaan *landreform* secara radikal.[31] Meskipun demikian, para pemimpin di daerah yang banyak mendapat-

30. *Duta Masjarakat.* 3 Juni 1965.
31. E. Utrecht. *Op.cit.,* hal. 82-83.

kan dukungan dari kalangan birokrasi dan petani kaya cenderung bertindak hati-hati dan konservatif. Kecurigaan mereka terhadap perluasan pengaruh komunis dan tindakan-tindakan kasar yang dialami menyebabkan mereka menjalankan kebijakan yang lebih sesuai dengan kondisi lokal di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur.[32]

Sepanjang berjalannya aksi sepihak sejak awal 1964 hingga pertengahan 1965, organisasi-organisasi keagamaan terutama ormas dan partai Islam menjadi kendala utama dalam proses aksi sepihak di Jawa, Lombok dan Sumbawa. Dari beberapa penyelidikan sehubungan dengan terjadinya kasus aksi sepihak seperti di keresidenan Demak dan Pati, terungkap bahwa penghibahan tanah oleh para haji dan kyai menjadi tanah wakaf sering memicu sengketa dalam menentukan tanah kelebihan oleh panitia *landreform* di tingkat lokal.[33]

Hingga Mei 1965, persoalan sengketa tanah yang mewarnai kehidupan politik di desa membuat pemerintah pusat campur tangan. Sejak 1964, usaha meredam dan menengahi konflik sebenarnya telah dijalankan oleh pemerintah. Tanggal 12 Desember 1964, Presiden Soekarno memanggil semua organisasi politik yang ada dan membahas masalah yang muncul akibat ketegangan yang terjadi di pedesaan. Pertemuan ini diadakan beeberapa minggu sebelum terjadinya perkelahian bersenjata dan tiga orang petani ditembak oleh polisi di Ketaon, kabupaten Boyolali, Jawa Tengah.[34] Pertemuan tersebut menghasilkan kesepakatan di antara partai politik yang ada

32. J.E. Rocamora. "The Partai Nasional Indonesia, 1963-1965." dalam *Indonesia.* No. 10, October, 1970, hal. 161-164.
33. *Ibid.,* hal. 84.
34. Mortimer. *Op. Cit.,* hal. 55.

untuk menahan diri dari tindakan yang merugikan setiap pihak dalam pelaksanaan *landreform*. Kesepakatan ini kemudian dikenal dengan sebutan Deklarasi Bogor.

Pada 20 Januari 1965, Presiden Soekarno dalam sidang DPA membentuk sebuah Panitia Perumus yang bertugas merumuskan pokok pembicaraan oleh 20 orang anggota DPA mengenai persoalan pelaksanaan *landreform*. Panitia tersebut diketuai oleh Dr. A.M. Tambunan SH., sedang anggotanya terdiri dari Munir, Bambang Murtijoso, Mayor Jenderal KKO Suhadi, Asmu, K.H. Farid Ma'ruf, Tjilik Riwut, dan K.H. Idham Chalid.[35] Dalam sidang DPA tersebut, akhirnya ditetapkan suatu perumusan dan pertimbangan mengenai pelaksanaan *landreform* tanpa menimbulkan kekerasan.[36]

Tapi lagi-lagi, rumusan konkret dari sidang tersebut baru dapat dijalankan empat bulan kemudian dengan terbentuknya lembaga pengadilan *landreform*. Pada tanggal 24 Mei 1965 pemerintah melalui Menteri Koordinator Hukum dan Dalam Negeri merangkap ketua Mahkamah Agung Wirjono Pradjodiko melantik para hakim anggota Pengadilan *Landreform* Pusat. Dalam kesempatan tersebut, pemerintah berharap bahwa dengan pelantikan ini, maka telah dianggap cukup usaha sementara Pengadilan *Landreform* Pusat dan daerah yang semuanya meliput 18 Pengadilan *Landreform*. Dalam kesempatan tersebut, ketua Mahkamah Agung melantik para hakim yang masing-masing terdiri dari Abdulrachman SH sebagai ketua sidang Majelis Pengadilan *Landreform* Pusat/Kepala Pengadilan *Landreform* Pusat; Soerjadi SH sebagai ketua

35. *Duta Masjarakat.* 21 Januari 1965.
36. *Duta Masjarakat.* 23 Januari 1965.

sidang Majelis Pengadilan *Landreform* Pusat dengan hakim anggota: Noto Sukardjo (DPP BTI). Drs. Abdul Kadir (PP Pertani), J.F. Sitohang dari (PP Tani Pantjasila), Budi Harsono, Nj. Hartiani Trenggoro SH, Soeharto Rebo (DPP Tani Marhaen).[37]

Usaha mengatasi ketegangan dan konflik yang timbul melalui pembentukan lembaga pengadilan *landreform* tersebut menunjukan usaha pemerintah untuk segera meredam gejolak yang semakin tinggi di daerah. Namun demikian, usaha tersebut di lapangan nampaknya sulit untuk bisa berjalan dengan memuaskan. Picu yang telah ditarik melalui tindakan aksi sepihak di pedesaan Jawa tidak lagi dapat dikendalikan lagi arahnya.

GEJOLAK DAN PERTENTANGAN POLITIK DESA

Perkembangan selanjutnya yang terjadi setelah maraknya tindakan aksi sepihak adalah semakin meningkatnya ketegangan di antara kekuatan-kekuatan politik pendukung NASAKOM yang ada di daerah. Berbeda dengan harapan para pemimpin mereka di pusat, kekerasan dan ketegangan yang melibatkan kader-kader tingkat bawah di daerah tetap berjalan dengan atau tanpa melalui instruksi dari pucuk pemimpin mereka.

Bahkan para pemimpin pusat PKI mulai berbicara kepada para kader daerahnya agar menahan diri dalam inisiatif mereka menjalankan *landreform*. Usaha ini terbilang cukup berhasil meredam ekskalasi konflik, terbukti dari menurunnya tingkat aksi selama minggu-minggu

37. *Duta Masjarakat.* 25 Mei 1965.

pertama disepakatinya Deklarasi Bogor.[38] Namun hal ini tidak mencegah tingkat ketegangan dan konflik yang telah terbentuk antara organisasi-organisasi di bawah pengaruh PKI dengan kalangan organisasi Islam. Di Jawa Timur, para pemimpin PNI yang sebelumnya bergabung bersama NU dalam menentang aksi sepihak mulai menarik jarak dengan NU dan menyerukan persatuan nasional setelah melihat gelombang perlawanan dan penentangan yang ditunjukkan oleh kelompok Islam menjadi semakin militan dan ekstrem.[39]

Ketua PKI D.N. Aidit pada Januari 1965 mulai menyatakan bahwa pertentangan antara para pendukung Manipol di daerah-daerah sehubungan dengan pelaksanaan *landreform* telah disusupi elemen-elemen subversif dukungan CIA (*Central Intellegence Agency*) yang memecah-belah persatuan nasional. Hal senada diungkapkan para pemimpin BTI yang menyerukan pada kader-kadernya agar tidak terpancing oleh provokasi yang menghancurkan kesatuan nasional.[40]

Memang, apabila dicermati konflik-konflik yang berlangsung sepanjang Februari 1965 di Jawa Timur, pertentangan yang terjadi bukan lagi terkait dengan persoalan *landreform*, melainkan sudah merupakan benih-benih pertentangan antara masing-masing kekuatan politik pendukung NASAKOM. Hal ini ditunjukkan dalam aksi-aksi seperti demonstrasi antikomunis di Banyu-

38. Mortimer. *Op.Cit.,* hal.56
39. Di Jawa Tengah konflik di antara kekuatan politik dalam konteks aksi sepihak melibatkan dua kekuatan besar antara PKI dan PNI. Sedangkan di Jawa Timur konflik diwakili oleh PKI dan NU. Uraian lebih lanjut dapat dilihat dalam Laporan Pusat Penelitian dan Studi Pedesaan & Kawasan UGM. *Op.Cit.,* hal. 54-96.
40. Mortimer. *Op.Cit.,* hal. 60.

wangi di mana sekitar 500 orang pemuda Islam meneriakkan kata-kata "hancurkan kaum ateis" dalam pertunjukan wayang kulit yang dituduh menghina agama. Para pemuda Ansor di Bogen Surabaya mengatakan apabila pemerintah membiarkan orang menginjak-injak Al'quran, maka organisasi Ansor sendiri yang akan menghancurkan mereka. Di Bangil, sekelompok pemuda Muslim membubarkan *rally* BTI dengan alasan bahwa mereka mengatakan bahwa agama Islam merupakan ciptaan orang-orang Arab.

Dari rangkaian peristiwa pertentangan fisik antara kubu komunis dan non-komunis di atas terlihat betapa isu utama telah bergeser dan tidak lagi membahas persoalan untuk menyelesaikan masalah *landreform*. *Harian Rakjat* melaporkan kerugian-kerugian yang dialami BTI di Jawa Timur sepanjang bulan Februari akibat "teror": 4 orang kader BTI terbunuh, 43 petani terluka, 50 hektar tanaman hancur, 13 rumah kader BTI dan petani hancur dan 12 papan nama milik BTI dirusak.[41]

Pertentangan di antara masing-masing kekuatan politik di wilayah pedesaan telah menyebabkan kedudukan kaum komunis semakin terdesak dengan bergabungnya kekuatan nasionalis dan agama dalam satu kubu. Ulasan Wertheim tentang bentuk konflik tersebut di pedesaan sudah menjurus dalam suatu tingkat perjuangan kelas di pedesaan. Argumennya adalah bahwa selama berjalannya aksi sepihak yang dipelopori oleh PKI, terlihat suatu perkembangan solidaritas horisontal di antara petani penggarap dan petani miskin yang diwakili oleh PKI dalam memperjuangkan nasib mereka melawan tuan tanah

41. *Ibid.,*hal. 58.

dan para pejabat negara yang nampak menjadi penghalang bagi kaum tani untuk mendapatkan tanahnya.[42] Aksi-aksi kaum tani beserta rangkaian konflik yang terjadi sudah melampaui batasan yang diberikan dalam ideologi marhaenisme dan aliansi politik yang diwakili dalam kubu NASAKOM.[43]

42. W.F. Wertheim. "Indonesia before and after the Untung Coup," dalam *Pacific Affairs.* No. 1 & 2 , Spring-Summer, 1966, hal. 115-127.
43. Sejak jatuhnya pemerintahan Soekarno tahun 1966, di daerah pedesaan Jawa terjadi arus balik yang memukul kekuatan komunis di pedesaan. Banyak kader-kader komunis yang terbunuh dan ditahan dalam aksi-aksi yang dilakukan oleh kekuatan antikomunis di pedesaan. Gambaran lebih jelas tentang situasi ini dapat dilihat dalam *Harian Suara Islam* yang terbit selama 1966-1967.

PENUTUP

Saat saya mengawali penulisan buku ini, fokus utama saya adalah mencermati perkembangan kebijakan *landreform* pada masa Demokrasi Terpimpin dari perspektif ekonomis semata. Namun, setelah mempelajari sumber-sumber yang lebih luas, saya sadar bahwa rentang masalah yang terdapat dalam persoalan *landreform* di Indonesia ternyata memang tidak dapat dibatasi dalam sudut pengertian ekonomis semata.

Memang, apabila kita mengikuti retorika dan seruan-seruan yang dilontarkan oleh para perumus kebijakan *landreform*, tujuan sebenarnya yang hendak dicapai adalah suatu perbaikan kondisi ekonomi masyarakat melalui usaha mempertinggi tingkat produksi dan membebaskan kaum tani dari belenggu feodalisme di pedesaan. Namun, bersamaan dengan tujuan-tujuan yang bertumpukan pada masalah ekonomi nasional, landasan sebenarnya

terungkap bila masalah tersebut dikaitkan dengan struktur kekuasaan yang dibangun selama periode Demokrasi Terpimpin.

Pada prinsipnya, apapun jenis kebijakan yang lahir semasa periode Demokrasi Terpimpin, jantung persoalannya lebih berakar pada bagaimana merumuskan tujuan politik di dalam struktur pemerintahan Demokrasi Terpimpin. Dalam hal ini, kebijakan *landreform* yang ditetapkan oleh pemerintah pada saat itu secara tidak langsung merupakan suatu hasil yang ditujukan untuk memukul rumusan-rumusan ekonomi para penentang bangunan kekuasaan Demokrasi Terpimpin. *Landreform* sebagai suatu kebijakan berawal dari usaha membangun modal dan kekuatan yang dimiliki di dalam negeri sendiri.

Dengan demikian, hal ini mencerminkan suatu konsepsi yang menentang secara langsung kebijakan mendukung modal asing yang mewarnai pemerintahan Demokrasi Parlementer. Begitu para pendukung kekuatan Demokrasi Terpimpin mendapatkan kesempatan untuk merealisir kebijakan-kebijakannya, legitimasi pemerintahan tersebut menjadi semakin kuat dengan dukungan yang diberikan melalui mobilisasi massa dan pergeseran orientasi politik yang bergerak semakin ke kiri pada saat itu. Tidak heran apabila kemudian kebijakan-kebijakan yang lahir dari pemerintah saat itu secara tidak langsung kental warna kerakyatannya, seperti dengan ditetapkannya *landreform* pada 24 September 1960.

Meskipun demikian, dalam praktik program-program yang direncanakan ternyata tidak mudah dilaksanakan. Wewenang dan kekuasaan pemerintahan Demorasi Terpimpin hanya tercerminkan dalam suatu bentuk pembicaraan formal di dalam struktur pemerintahan yang men-

cakup birokrasi sipil dan militer. Terlebih lagi, gema kebijakan yang dilahirkan hanya memiliki jangkauan terbatas di wilayah pusat-pusat pemerintahan saja. Berkenaan dengan situasi tersebut, ditetapkannya kebijakan *landreform* merupakan cerminan yang sangat tegas dari kondisi yang ada. Persoalan pertama yang terdapat dalam program tersebut adalah oleh siapakah kebijakan tersebut dijalankan? Kemudian, dengan cara seperti apakah *landreform* dijalankan?

Dari kenyataan sejarah yang muncul sehubungan dengan pelaksanaan *landreform* di Indonesia, organisasi negara yang dibentuk dari pusat hingga tingkat desa yang bertanggung jawab menjalankan *landreform* terbukti tidak mampu menjalankannya secara efektif. Desakan dari kekuatan-kekuatan organisasi massa aksi-aksi yang semakin radikal, sebagian besar memang mencerminkan ketidakmampuan pemerintah untuk menjadikan *landreform* sebagai program nasional pemerintah. Di wilayah pedesaan, justru kekuataan yang paling aktif mendorong dijalankannya kebijakan tersebut adalah organisasi-organisasi massa radikal.

Kenyataan ini pada hemat saya merupakan bukti lemahnya kekuatan aparat kekuasaan negara dan terbukanya wilayah pedesaan sebagai ajang pertarungan antara kekuatan politik yang ada pada saat itu. Di tingkat lokal, suatu kebijakan hanya dapat didukung oleh seberapa besar pengaruh dan kekuatan yang dimiliki oleh masing-masing kelompok politik, seperti yang ditunjukan di Jawa Timur dan Jawa Tengah selama dijalankannya kebijakan *landreform*. Kondisi ini adalah bukti bahwa kekuasaan negara pada saat itu sangat lemah dalam mengurus birokrasi dan aparatnya sendiri sampai ke tingkat daerah.

Sebuah kebijakan yang telah diputuskan di pusat bisa lemah bahkan patah pelaksanaannya dalam penerapannya di daerah.

Dari sudut kaum tani sendiri, program pembagian tanah dan perbaikan perjanjian bagi hasil telah menjadi seruan yang menarik simpati mereka, terutama kalangan kaum tani miskin dan tani tak bertanah yang berjumlah mayoritas di pedesaan. PKI dan BTI telah berhasil menarik simpati mereka, pada saat aparat negara tidak mampu menjalankan kebijakan tersebut. Namun simpati yang mengalir tersebut pada akhirnya justru seperti bumerang ketika mereka tidak mampu mengendalikan tingkat radikalisasi massa petani yang berhasil mereka raih.

DAFTAR PUSTAKA

DOKUMEN DAN LAPORAN

Bank Indonesia. *Laporan Tahun Pembukuan 1958-1959*. Indonesia : G.Kolf & Co. 1958.

Biro Pusat Statistik. *Luas Panen dan Produksi Tanaman Rakjat Berumur Pendek di Djawa dan Madura (angka-angka sementara)*. 1956. Djakarta.

Departemen Agraria. *Seminar Landreform* (dua jilid). 17 Oktober - 16 November 1960. Djakarta,1960

Dewan Pertimbangan Agung RI. *Perintjian Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959*. Jakarta, 1959.

Dewan Perwakilan Rakyat-RI, *Risalah Perundingan 1951*. Djilid X. Djakarta,1951.

Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang No. 56/1960 tentang penetapan luas Tanah.

Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No.

30/ka/1962 tentang penetapan tanah-tanah yang terkena landreform. 1962.

Undang-Undang Pokok Agraria dan Landreform R.I. Jajasan Pertanian Nasional, Jakarta. 1961.

KORAN DAN MAJALAH

Abadi. 1960

Duta Masyarakat. 1960 - 1965

Kedaulatan Rakyat 1960

Merdeka 1960 - 1965

Penerangan Rakyat. 1961

Pikiran Rakyat, 1960

Suara Islam, 1966-1967

Suara Tani 1960 - 1965

Suluh Indonesia 1960-1965

ARTIKEL

Anderson, G.A. “The Rural Market in West Java”, *Economic Development and Cultural Change*, 28(4).

Brand, W. “Some statistical data on Indonesia", *Bijdragen tot de Taal, Land-en Volkenkunde*, 125, N0.3.1969.

Daroesman, R. “An Ekonomic Survey of West Java”, *Bulletin of Indonesian Ekonomic Studies*. 16 (1), 1972.

Horikoshi, H. “The Dar Ul-Islam in West Java, 1948 -1962: an Experience in the Historical Procces” *Indonesia*. Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca.20, 1975.

Husken, F. “Landlords, Sharecropers and Agricultural Labourers: Changing Relations In Rural Java”, *Journal of Contemporary Asia*.

“Indonesia: Peasant Revolts”, *F.E.E.R*. July,9. 1964

Mackie,J.A.C. “Indonesia’s Government Estates and Their Masters", *Pasific Affairs*. 34 (4), Winters 1961-2

Pelzel, Karl J. The Agricultural Foundation", dalam McVey, Ruth T. (ed.). *Indonesia*. New Haven, Conn., HRAf, 1963. (Yale Uneversity Southeast Asia Studies).

Roeder, O.G. "Infonesia: Speeding Reform". *F.E.E.R*. January. 1965.

Soeria Atmadja, R.S. "Di Sekitar Pelaksanaan Rentjana Pembangunan Masjarakat Desa", *Ekonomi dan Keuangan*. 13 (9/10), Sept/Okt 1960.

Utrecht, E. "Landreform in Indonesia," *B.I.E.S.* 4 (3): 1969.7188.

_____ "Landreform and BIYAS in Indonesia", JCA.1973: 149-164

Van der Kroef, Justus M. "Agrarian Reform and The Indonesian Communist Party", *Far Eastern Survey*. 29 (1), Jan. 1960.

_____."Indonesia's Rice Economy: Problems and Prospects", *American Journal of Economy and Sociology*. 22 (3), July 1963.

_____. "Land Tenure and Social Structure in Rural Java", *Rural Sociology*. 25 (4), Dec. 1960.

_____. "Peasant and Land Reform in Indonesian Communism", *Journal of Southeast Asian History*. 4 (1), Mar. 1963.

BUKU

Adiwilaga, R.A. *Laporan Daerah Aliran Sungai Tjikapundung-Hulu, Kawedanaan Lembang, Kabupaten Bandung*. Kantor Perantjang Tata Bumi, 1954. Bandung.

Anrooij, F. van et.al., (eds). *Between People and Statistics. Essays in Modern Indonesian History Presented to P. Creutz-berg*. The Hague, Nijhoff. 1979.

Aidit, D.N. *Kaum Tani Menganyang Setan-setan Desa* Djakarta, Jajasan Pembaruan, 1964.

Anderson, G.A. *The Structure and Organization of Rural Marketing in the Cimanuk River Basin, West Java, Bogor*, Agro-Economic Survey, Rural Dynamics Series No.3.1978.

Boeke, J.H. et.al., *Indonesian Economics: The Concept of Dualism in Theory and Policy*. Den Haag: van Hceve.,1961.

Bomgaard, P. *Children of the Colonial State: Population Growth and Economic Development in Java, 1795-1880*. Diss. Universiteit Amsterdam. 1987.

_____. *Between Sovereign Domein and Servile Tenure. The Development of Rights to Land in Java, 1789-1870*. (CAS 4). Doordrecht: Foris. 1988.

Braverman, Avishay. *Agrarian Reforms in Developing Rural Economies Characterized by Interlinked Credit and Tenancy Markets.* World Bank Staff Working Paper No. 443, Washington D.C. 1980

Breman, J.C. *The Village on Java and the Early Coloniate.* [CSAP Series 1]. Rotterdam: Erasmus Universiy Comparative Asian Studies Programme. 1980.

_____. *Control of Land and Labour in Colonial Java.* [VKI 101]. Dordrecht: Foris, 1983.

Dewey, Alice G. *Peasant Marketing in Java.* New York, Free Press of Glencoe, 1962.

Geertz, Clifford, *Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa*. PT Pustaka Grafiti Press, Jakarta. 1986.

Hansen, Gary E.(ed). *Agricultural and Rural Development in Indonesia*. Westview Press, USA. 1981

Hart, Gillian. *Labour Allocation Strategies in Rural Javanese Households*. Cornell University, 1976. (Ph.D

Thesis)

_____. *Power, Labour, and Livelihood. Processes of Chance in Rural Java*. Berkeley: Univ. of California Press. 1986.

_____. et.al. (eds.) *Agrarian Transformation. Accumulation, Social Conflict and the State in South-east Asia*. Berkeley: Univ. of California Press. 1938.

Hardjono, Joan. *Tanah, Pekerjaan dan Nafkah di Pedesaan Jawa Barat*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 1290.

Hilton, Rodney. *The Transition from Feudalism to Capitalism*. Verso, London. 1982

Hiroko. *A Traditional Leader in a Time of Change. The Kyai and Ulama in West Java*. Ph.D. Thesis, University of Illinois at Urbana Campaign. 1979.

Hugo, G.J. *Population Mobility in West Java*. Gajah Mada University Press. 1951.

Huizer, G. *Peasant Mobilisation and Reform In Indonesia* [ISS Occasional Paper No. 18]. The Hague: Institute of Social Studies. 1972.

Husken, Frans. *Een Dorp Java: Sociale Differentiatie in een Boerenaemeenschap, 1850-198o*.ACAS7A, Harleem.

Institut Pertanian Bogor. Fakultas Pertanian. *Penelitian Mengenai Persoalan Produksi Sawah Padi dan Pengumpulan Padi Pemerintah di Djawa dan Madura*. [oleh] Team Fakultas Pertanian, IPB Bogor, 1952.

Jaspan, M.A. *Social Stratification and Social Mobility in Indonesia* (Seri ilmu dan Masjarakat, 1959.)

Lyon, Margo. *Bases of Conflict in Rural Java*. Research Monograph Series No. 3, 1970, University of California, Center for South and Southeast Asian Studies.

Maddison, Angus & Ge Prince. (eds). *Economic Growth in Indonesia 1820-1940*. Foris Publications Holland. 1989. Netherlands.

Metcalf, John E. *The Agricultural Economy of Indonesia*. Washington, Government. Print. Off., 1952.

Mortimer, Rex. *The Communist Party of Indonesia and Land Reform 1959-1965*. Monash Paper on Southeast Asia, No. 1. 1972.Victoria.

Muljana, B.S. "Hubungan antara Petani dan Tanah dan Penggaruhnya terhadap Produksi Pangan". Musjawarah Besar Sardjana Ekonomi, Djakarta, 15 Juli 1964. 1965.

Rcekasah Adiratma, E. *The Rice Marketing Structure and The Price Received by Rice Farmers: A Case Study in Krawang, West Java.Bogor*, Fakultas Pertanian, Universitas Indonesia. [1963?]

Scott, James T. *Moral Ekonomi Petani*. LP3ES, Jakarta. 1985

_____ *Perlawanan Kaum Tani*. Yayasan Obor. Indonesia, Jakarta. 1994.

Selo Soemardjan. *Pembangunan Masjarakat di Desa (Hasil Peneitian Perbandingan)*. Djakarta, Lembaga Penjelidikan Ekonomi dan Masjarakat, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. (1962)

Skinner, G. William, ed., *Local Ethnic and National Loyalties in Villages Indonesia*. New Haven: Yale University Cultural Report Series, 1959.

Slamet, Ina E. *Pokok-pokok Pembangunan Masjarakat Desa*. Djakarta, Bharata 1965.

Soemarsono. *Himpunan Peraturan-peraturan Landreform*. Djakarta, Departemen Agraria, 1965.

Tjondronegoro, Soediond M.P. & Gunawan Wiradi. (ed).

Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa. dari Masa ke Masa. Yayasan Obor Indonesia, 1934. Jakarta.

Ueno, Fukuo. *Desa Cimahi: Analysis of a Village on Java During the Japanese Occupation (1943)*. Comparative Asian Studies Programe. Rotterdam, 1988.

van der Koff, G.H., *The Historical Development of the Labour Relationships in a Remote Corner of Java as They Apply to the Cultivation of Rice*. New York, Institute of Pacific Relations, International Research Series Report C.1936

Van Doorn, J.A.A. & W.J. Hendrix. *The Emergence of a Dependant Economy: Consequences of the Opening up of West Priangan, Java, to the Process of Modernization*. CSAP. Roterdam, 1983.

Walinsky, L.J. (ed). *Agrarian Reform as Unfinished Business: The Selected Paper of Wolf Ladejinsky*. New York, Oxford Univer-sity Press, 1977.

White, Benjamin. *Political Aspect of Poverty, Income Distribution and Their Measurement: Some Examples From Rural Java*. RDS Series No. 5, Bogor, 1978

Wiradi, Gunawan. *Rural Development and Rural Institutional Changes in West Java*. Bogor: Survey Agro Ekonomi, Seri Dinamika Pedesaan, No. 6. 1976.